

LE RÉGIME DES LIBERTÉS EN FRANCE PENDANT LA GUERRE

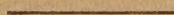


THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 29 Septembre 1941, à 14 heures

PAR

TETCHENG LIAO



Jury :

Président : M. Louis ROLLAND, Professeur.

Suffragants { M. GIDEL, Professeur.
 { M. MESTRE, Professeur.



LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, Rue Soufflot, PARIS (5°)



1941

LE RÉGIME DES LIBERTÉS EN FRANCE
PENDANT LA GUERRE

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE RÉGIME DES LIBERTÉS EN FRANCE PENDANT LA GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 29 Septembre 1941, à 14 heures

PAR

TETCHENG LIAO

Jury :

Président : M. Louis ROLLAND, Professeur.

Suffragants } M. GIDEL, Professeur.
 } M. MESTRE, Professeur.

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, Rue Soufflot, PARIS (5°)

1941

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

A dater du 3 septembre 1939, la France se trouva en état de guerre. Les libertés d'action des citoyens français furent profondément modifiées. La libre activité de chacun fut canalisée d'après le service qu'il était susceptible de rendre à l'Etat français.

Les mobilisables furent appelés à remplir leurs obligations militaires, les non mobilisables continuèrent, du moins en principe, à vivre leur existence ordinaire ; mais, en fait, leurs droits subirent de graves restrictions par suite de l'état de siège proclamé sur le territoire français par le décret-loi du 1^{er} septembre 1939.

La protection des propriétés privées fut confiée aux forces de police et de gendarmerie aussi bien qu'à celles de l'armée. Le vol et les actes de pillage furent punis de mort. Les communications téléphoniques et télégraphiques interurbaines privées furent supprimées. Les réunions publiques et distributions de tracts furent interdites. Tous les lieux publics durent être fermés à 21 heures. Les déplacements furent soumis à un régime de laissez-passer et toute infraction fut passible du Tribunal Militaire. La presse fut assujettie au régime de la censure. Le commerce, l'industrie et les diverses professions cessèrent de jouir des mêmes libertés

qu'en temps de paix. Le régime du travail lui aussi subit des restrictions.

Enfin, la population française tout entière était, dans une large mesure, pour la durée des hostilités, privée des garanties que lui avait assurées l'existence des juridictions normales. Les libertés publiques étaient restreintes au détriment de l'individu pour le profit de l'Etat qui, sans disposer des pouvoirs extraordinaires qui lui étaient conférés, se serait déclaré impuissant à assurer la défense nationale de la France. Mais chaque fois qu'il est porté atteinte à ces droits, il ne faut pas que les limites de la stricte nécessité soient dépassées ; car les libertés ont trop de prix pour que les Français en consentent un abandon, si minime soit-il, quand ce n'est pas dans l'intérêt du salut commun.

Des circonstances exceptionnelles impliquent nécessairement une extension des pouvoirs du gouvernement au détriment de ceux du Parlement et un renforcement des pouvoirs de l'Etat à l'égard des individus, surtout en matière de liberté.

Les mesures destinées à adapter le pays à l'état de guerre revêtent plus d'importance et ont plus d'ampleur dans les Etats démocratiques que dans les Etats autoritaires. Ceux-ci disposent déjà en temps de paix des moyens d'organisation et des méthodes autoritaires qui conviennent au temps de guerre, tandis qu'au contraire les Etats démocratiques et libéraux étant dépourvus de cet autoritarisme, ont à l'instaurer sous l'empire des nécessités de la guerre ; il leur faut, à l'encontre de leur propre esprit, atténuer la prépondérance du Parlement et restreindre les droits des individus.

En droit français, le Président de la République était investi du pouvoir normal et exceptionnel. Concernant le pouvoir réglementaire normal il l'exerçait tantôt de sa propre initiative, tantôt sur l'invitation du Parlement français. Les décrets pris dans les limites du pouvoir normal par le Président de la République française étaient fondés sur l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, combiné avec la coutume constitutionnelle qui s'était développée depuis 1791 et durant le cours des ^{xix}^e et ^{xx}^e siècles. En temps normal, les décrets pris de la propre initiative du Président de la République française pouvaient être classés en trois sortes :

A) décrets autonomes spontanés ; B) décrets en matière algérienne et coloniale ; C) décrets pris en raison de nécessité.

En temps normal, on sait que le Président de la République française pouvait prendre des décrets réglementaires non seulement sur sa propre initiative, mais aussi sur l'invitation du Parlement. Ces décrets pris sur invitation du Parlement français étaient au nombre de trois :

A) décrets réglementaires d'administration publique ;
B) décrets en forme de règlements d'administration publique ; C) décrets simples.

En ce qui concerne le pouvoir exceptionnel, le Président de la République avait à sa disposition, d'abord, au début de la guerre, la loi du 19 mars 1939 dont la période d'application expirait le 30 novembre 1939. Il avait, en outre, la loi du 11 juillet 1938. Or, au début de la déclaration de la guerre jusqu'au 30 novembre 1939,

le Président de la République ne s'est pas servi de la loi du 11 juillet 1938 ; il a utilisé notamment la loi du 19 mars 1939 dite de pleins pouvoirs. C'est par décrets-lois rendus en vertu des pouvoirs spéciaux conférés par la loi du 19 mars 1939 que beaucoup de décisions ont été prises.

Puis, après le 30 novembre 1939, le Président de la République a eu, à sa disposition, les pouvoirs très larges résultant de la modification apportée à l'article 36 de la loi du 11 juillet 1938 par la loi du 8 décembre 1939, dont l'habilitation lui a été prolongée pour la durée de la guerre.

Enfin, après l'armistice de juin 1940, le gouvernement du Maréchal Pétain n'a plus besoin de décrets-lois, il dispose provisoirement du pouvoir législatif et exécutif extrêmement étendu qui a été accordé par l'acte constitutionnel n° 2 du 11 juillet 1940.

Après avoir examiné le pouvoir réglementaire normal et exceptionnel du Président de la République française, il faut maintenant insister sur la question du fondement juridique de son pouvoir exceptionnel qui a des rapports très étroits avec notre étude du régime des libertés pendant cette dernière guerre.

En temps anormal ou exceptionnel, la compétence réglementaire du Président de la République a été sans doute accrue : à son pouvoir réglementaire normal résultant de l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 combiné avec la coutume constitutionnelle s'ajouta un pouvoir réglementaire exceptionnel résultant de la loi du 19 mars 1939 et des articles 36, 37, 46 de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la

nation pour le temps de guerre (1). C'étaient justement ces trois articles qui contenaient une habilitation du Président de la République française à réglementer des matières qui, sans cela, auraient dû faire l'objet des lois du Parlement.

C'était au lendemain de l'annexion de l'Autriche par l'Allemagne. Les menaces de guerre devenaient de plus en plus précises. Il fallait prendre, à l'avance et en vue d'une guerre qu'on sentait proche, toutes mesures nécessaires à la défense du pays.

La loi du 11 juillet 1938 a été rédigée de façon à ouvrir dans certains cas, aux décrets du Président de la République française, un domaine plus large que son domaine habituel. Cette loi du 11 juillet 1938 a, au surplus, été modifiée par une loi du 8 décembre 1939 qui a encore étendu le domaine ouvert aux règlements du Président de la République française.

Il n'a plus, dès lors, été nécessaire au Parlement français de prendre des mesures limitées à la durée de la guerre et pour la durée de la guerre. Les mesures pour la durée de la guerre ont, pour la plupart, été prises par des décrets du Président de la République française résultant soit de la loi du 11 juillet 1938, soit de la loi du 19 mars 1939 dite de pleins pouvoirs.

Les articles 36, 37 et 46 de la loi du 11 juillet 1938 tels qu'ils étaient rédigés à l'origine ont quelque peu élargi le domaine réglementaire du Président de la République française. Cette extension était toutefois stric-

(1) Consulter le cours de droit administratif professé par M. Louis Rolland à la Faculté de Droit de Paris (Doctorat 1939-1940, p. 323 à 335).

tement limitée et mesurée. Il suffit, pour s'en convaincre, de se reporter à la rédaction initiale de l'article 36 et au libellé des articles 37 et 46.

Dans la rédaction initiale, l'article 36 avait simplement une portée d'ordre budgétaire. Il avait trait à la possibilité pour le Président de la République française d'ouvrir des crédits par décret. L'article commençait par affirmer qu'en période de guerre, les règles budgétaires du temps normal subsistent, mais il lui permettait, en cas d'absence des Chambres, si les besoins de la Défense nationale l'exigeaient et s'il y avait urgence, d'ouvrir par décret des crédits supplémentaires non compris dans la nomenclature annexée à la loi de finances. Il lui permettait en outre d'ouvrir, dans les mêmes conditions, des crédits extraordinaires.

Les décrets du Président de la République ne pouvaient être pris qu'après communication faite aux commissions des finances de la Chambre des Députés et du Sénat. La mesure devait être prise après consultation du Conseil d'Etat, être délibérée et votée en Conseil des Ministres. Enfin, elle devait être soumise à la ratification du Parlement dans le mois. Si les Chambres n'étaient pas réunies dans le mois, elles devaient être convoquées pour que le projet des ratifications fût déposé.

A la simple lecture de cet article 36, il apparaît qu'il y avait là une extension très modérée de la compétence réglementaire du Président de la République française. Celui-ci pouvait, à n'en pas douter, ouvrir par décret des crédits supplémentaires ou extraordinaires, mais il ne le pouvait qu'en l'absence des Chambres. Il fallait

que les besoins de la défense nationale l'exigeassent. Il fallait aussi qu'il y eût urgence.

On voulait ménager, en outre, très soigneusement le contrôle du Parlement français. Tout au moins, on entendait que le Parlement fût averti en ce sens que le Président de la République française devait donner communication de son intention d'ouvrir des crédits par décret aux commissions des finances de la Chambre et du Sénat. Des précautions étaient prises en ce qui concerne la rédaction des décrets. Ils devaient être pris en Conseil des Ministres et après consultation du Conseil d'Etat.

Le dépôt du projet de ratification devait avoir lieu dans un délai d'un mois. Si dans le mois, les Chambres n'étaient pas réunies, il fallait les convoquer pour que le dépôt du projet pût être effectué.

Ce qui apparaît ici, nettement, c'est bien le souci de donner à l'extension du pouvoir réglementaire du chef de l'Etat des limites assez strictes.

L'article 37 était également d'ordre budgétaire. Il permettait au Président de la République française d'autoriser par décret le Ministre des Finances à consentir, sur les ressources de la trésorerie, des avances aux organismes publics et privés intéressant la défense nationale de la France, pourvu que ces avances leur soient indispensables pour remplir immédiatement le rôle à eux dévolu, pour le temps de guerre.

Dans la législation jusqu'alors en vigueur, rien ne permettait au Ministre des Finances d'accorder des avances de ce genre. On avait pensé qu'elles pourraient cependant être nécessaires et qu'il était bon d'habiliter

le chef de l'Etat à autoriser le Ministre à les accorder. Ici le domaine du décret est également limité au cas prévu par l'article 37.

Il s'agit alors uniquement d'autoriser le Ministre des Finances à consentir des avances de trésorerie. Encore ne peuvent-elles être faites que dans certains cas.

Pour les décrets pris en vertu de l'article 37, ils doivent être aussi subordonnés au dépôt d'un projet de ratification. Ici, il faut distinguer suivant que postérieurement à ces décrets est, ou n'est pas intervenue la mobilisation générale ou partielle. En cas d'absence d'un décret de mobilisation, le projet de ratification doit être déposé dans un délai de six mois, les Chambres devant être convoquées si, à l'expiration de ce délai, elles ne sont pas en session. Dans le cas où un décret de mobilisation générale ou partielle est intervenu, le décret pris en vertu de l'article 37 doit être soumis à ratification dans le mois suivant le décret de mobilisation.

Quant à l'article 46, le Président de la République française est habilité, en cas de mobilisation et dans les cas prévus à l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1938, à prendre des décrets réglementant ou suspendant l'importation, l'exportation, la circulation, l'utilisation, la détention, la mise en vente de certaines ressources. Les décrets du même genre peuvent ordonner la déclaration obligatoire par les possesseurs, producteurs, détenteurs et dépositaires des matières, objets, produits, denrées, qu'ils détiennent et qui sont nécessaires aux besoins du pays.

Le Président de la République française peut, d'après cet article 46, réglementer la circulation, la détention,

la mise en vente des produits, les taxer, rationner leur consommation. C'est donc limiter les libertés, notamment la liberté du commerce et des professions affirmée pourtant dans la loi de 1791. Le domaine ouvert aux décrets du Président de la République est certainement beaucoup plus ample dans le cas de l'article 46, mais il demeure, malgré tout, encore limité. Le Président de la République ne peut pas prendre de mesures dépassant le cadre du ravitaillement.

Il semble bien que les auteurs de la loi du 11 juillet 1938, quand ils ont rédigé les articles 36, 37 et 46 aient eu une certaine crainte de l'extension par trop considérable de la compétence réglementaire du Président de la République. Il ne faut pas trop s'en étonner, car le Parlement a constamment marqué le souci de ne pas être dépossédé et de ne pas abdiquer.

L'opération incluse dans les articles 36, 37 et 46 ne peut pas être interprétée comme une délégation faite par le Parlement au chef de l'Etat de son pouvoir de prendre des décisions ayant force juridique de loi. Il n'y a pas, dans les trois articles, de délégation législative ; mais il y a simplement une délégation de matières, transférées provisoirement du domaine de la législation parlementaire à celui des décrets du chef de l'Etat. Par voie de conséquence, les décrets sont des décisions administratives.

La loi du 8 décembre 1939 a apporté une modification très importante à l'article 36 de la loi du 11 juillet 1938. Elle a donné à l'article 36 une rédaction nouvelle. Aux termes du texte nouveau : « Pendant la durée des hostilités et en cas de nécessité immédiate, le Gouver-

nement est autorisé à prendre par décret délibéré en Conseil des Ministres, les mesures imposées par les exigences de la défense nationale. Ces décrets sont soumis à la ratification du Parlement dans le délai d'un mois et, en cas d'absence des Chambres, dès leur première réunion ».

Manifestement, il y a là une habilitation beaucoup plus ample que celle contenue dans l'article 36 initial. Habilitier le Gouvernement français, en cas de nécessité, à prendre toutes les mesures imposées par les exigences de la défense nationale, c'est ouvrir à ces décrets un domaine extrêmement étendu, c'est lui permettre de régler une quantité de questions, du moment que cela correspond aux exigences de la défense nationale.

De ce point de vue, il y a, par conséquent, très certainement une transformation en ce qui concerne l'aspect général de l'extension de compétence réglementaire établie par la loi du 11 juillet 1938.

Il ne faut pourtant rien exagérer. Il y a, sans doute, une extension de compétence assez ample ; mais l'état d'esprit parlementaire n'a pas disparu ; le Parlement a continué de marquer une certaine défiance.

Après l'armistice de juin 1940, le Gouvernement du Maréchal Pétain n'a plus recours à des décrets-lois, il dispose provisoirement du pouvoir législatif et exécutif extrêmement étendu qui lui a été conféré par l'acte constitutionnel n° 2 du 11 juillet 1940 (1).

Le Maréchal Pétain se trouve donc habilité à pro-

(1) Consulter la thèse de M. Antony Leriche sous le titre « Les décrets du chef de l'Etat ayant force de lois », 3^e partie (1941).

mulguer une nouvelle Constitution, les Chambres lui ayant donné au préalable un blanc-seing.

Le 11 juillet 1940 a été promulgué, entre autres, un acte constitutionnel n° 2 fixant les pouvoirs du chef de l'Etat français. Aux termes de cet acte constitutionnel, le chef de l'Etat français a la plénitude du pouvoir gouvernemental, il exerce le pouvoir législatif en Conseil des Ministres, il promulgue les lois et assure leur exécution.

A partir du 11 juillet 1940, ce texte donne, au gouvernement du Maréchal Pétain, les pleins pouvoirs exécutif et législatif sans restriction. On aperçoit les importantes innovations qui résultaient de cet acte constitutionnel concernant l'extension de la compétence du pouvoir réglementaire du chef d'Etat français. Le Maréchal cumule sur sa tête les fonctions de l'organe constituant, de l'organe législatif et de l'organe exécutif. De ce fait, les fonctions du Président de la République disparaurent. De leur côté, les Chambres conservent leur existence juridique jusqu'à ce que les Assemblées prévues par la nouvelle Constitution soient régulièrement constituées. Elles ne peuvent, cependant, se réunir que sur la convocation du chef de l'Etat.

Cette manière de déterminer les pleins pouvoirs diffère profondément de celle rencontrée dans les lois dites de pleins pouvoirs, car les décrets pris par le chef de l'Etat français en vertu de l'acte constitutionnel n° 2 du 11 juillet 1940 ne sont pas des décisions administratives, mais des décisions ayant la force juridique de loi.

Ce qu'il y a de réellement nouveau, c'est la profonde transformation que présente dans son aspect général

l'extension de compétence du chef de l'Etat français.

Il y a, sans doute, une extension de compétence extrêmement considérable. C'est permettre au chef de l'Etat de réglementer sur une quantité de questions. Les pleins pouvoirs délégués par l'Assemblée Nationale, si étendus soient-ils, connaissent une limite dans le temps, puisqu'ils expireront le jour où la nouvelle Constitution aura été promulguée et ratifiée par la Nation, où les nouvelles Assemblées créées par la Constitution auront pu être élues.

Pour l'exercice du pouvoir législatif conféré par l'acte constitutionnel n° 2, le Gouvernement du Maréchal Pétain a créé le 22 janvier 1941, le Conseil National comme organe purement consultatif.

Le chef de l'Etat peut, d'après la loi du 22 mars 1941, demander l'avis du Conseil National sur tous projets de loi ou de décrets, ou sur toutes questions qu'il estime opportun de lui soumettre. Par contre, le Conseil National ne peut statuer que sur les affaires dont il est saisi par le Chef de l'Etat français. Il n'a aucun droit d'initiative et, sauf en ce qui concerne directement les matières qui lui sont soumises, il ne peut formuler de vues ou présenter de projets. Il ne s'est d'ailleurs pas réuni sauf les commissions pour l'étude de certaines questions de portée très limitée. Le rôle du Conseil National est donc purement facultatif.

L'avis qui lui est demandé par le Chef de l'Etat n'a aucun caractère obligatoire. Ce n'est peut-être là qu'une formalité à remplir. Le Chef de l'Etat est d'ailleurs entièrement libre de ses mouvements.

Après avoir examiné quelles sont, en période normale,

les diverses sources de réglementation du Président de la République française, et comment juridiquement s'expliquent et se légitiment ses pouvoirs réglementaires exceptionnels en temps de crise ou de guerre, il reste à dégager la situation réelle des restrictions des libertés introduites en France pendant la guerre de 1939 et après l'armistice par les décrets ou arrêtés pris par le Président de la République française ou du Chef de l'Etat français en vertu, soit de la loi du 11 juillet 1938 dont l'article 36 a été modifié par la loi du 8 décembre 1939, soit de la loi du 19 mars 1939 dite loi des pleins pouvoirs, de même que de l'acte constitutionnel n° 2 du 11 juillet 1940.

RÉGIME DES LIBERTÉS EN FRANCE

PENDANT LA GUERRE

Durant la paix, les citoyens français exercent leurs libertés d'après un régime répressif : c'est-à-dire sans autorisation préalable ; l'abus seul tombe sous le coup de la loi.

L'état de siège substitue, à ce régime répressif, un régime préventif et prohibitif : les libertés ne peuvent plus être exercées qu'avec l'autorisation du Gouvernement. Or, tout au moins pour certaines libertés, la déclaration de l'état de siège a fait appliquer, au cours de la guerre de 1939, le préventisme.

Voici d'ailleurs, en ce qui concerne la restriction des libertés, ce qu'en dit le Conseiller d'Etat Boudet, dans les travaux préparatoires de la loi de 1849 :

« Chacun est obligé de faire abnégation de soi-même dans l'intérêt du salut commun, afin de rendre plus libre et plus vigoureuse la défense nationale. Dans ces circonstances graves, refuser de sacrifier la jouissance des droits et des garanties politiques établies par la Constitution pour les temps réguliers et paisibles, c'est méconnaître ses devoirs de citoyens, les revendiquer pour s'en faire une arme dans la lutte qui agite la société,

c'est trahir le pays et se rendre indigne des libertés mêmes, dont on abuse » (1).

D'autre part, les Français ont payé leurs libertés assez cher pour échapper aux restrictions dans la mesure du possible.

Par malheur, et pour trop de causes pratiques, le régime normal ne saurait être maintenu en période d'hostilités. La défense nationale d'abord, la sécurité publique ensuite, s'opposent à ce que les individus jouissent de toutes les libertés du temps de paix ; les restrictions sont indispensables : les libertés comme bien d'autres droits doivent s'adapter au temps de guerre.

Nous n'avons pas la prétention d'étudier ici toutes les libertés. Nous n'examinerons dans cette étude que ce qui a porté atteinte à la liberté individuelle, à la liberté d'association et de réunion, à la liberté de la presse, à la liberté du commerce et des professions ainsi qu'à la liberté et au régime du travail.

Enfin, il importe de signaler que les chapitres 1^{er}, 2 et 3 de la première partie de notre travail sont inspirés de l'intéressant article intitulé « Le droit public et la guerre » publié dans la Revue du droit public (1939-1940) par M. Roger Bonnard, doyen de la Faculté de droit de Bordeaux. Nous avons donc suivi son plan qui fut d'ailleurs pour nous un guide excellent.

Pour la seconde partie concernant la réglementation des prix en temps de guerre, M^e René Floriot, avocat près la Cour d'appel de Paris, nous a également servi de compagnon de route.

(1) Voir le rapport de Boudet, conseiller d'Etat, sur le projet de loi, qui devint la loi de 1849. *Moniteur*, 1849, p. 2519.

PREMIÈRE PARTIE

LIBERTÉS PUBLIQUES

CHAPITRE PREMIER

LA LIBERTÉ INDIVIDUELLE

La liberté individuelle se définit en temps de paix, la faculté de tout homme d'aller, de rester, de partir, à son gré, autrement dit sans que quiconque puisse l'en empêcher. Cette liberté n'est d'ailleurs pas absolue ; elle est dans la pratique limitée par la déclaration des droits qui en détermine ainsi le principe : « Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes qu'elle a prescrites ».

En temps de guerre, les libertés individuelles ont subi presque immédiatement deux fortes atteintes touchant la liberté de circulation et la liberté de résidence. Sur ce point, les étrangers sont soumis à un régime plus sévère que les Français.

1. — Liberté de circulation

Aux termes de l'article 9 de la loi du 9 août 1849, sur l'état de siège, l'autorité militaire a le droit d'éloigner les repris de justice et les individus qui n'ont pas leur domicile dans les lieux soumis à l'état de siège.

Pour peu qu'on interprète largement cet article, on aboutit à reconnaître à l'autorité militaire, le pouvoir d'interdire absolument de quitter leur domicile et de voyager de n'importe quelle façon à tous les individus se trouvant sur le territoire au moment de la déclaration de guerre.

La dite autorité peut réglementer la circulation par chemin de fer, par voiture automobile ou non automobile, par bicyclettes, à pied, par avions, soit de jour, soit de nuit. Elle peut l'interdire dans telle ou telle partie du territoire, de façon absolue ou la subordonner à la délivrance de laissez-passer, de permis, de sauf-conduit, etc... Il suffit que cette réglementation soit faite dans l'intérêt de l'ordre et de la défense nationale et n'en traîne pas pour les assujettis le paiement de taxes de circulation.

L'année 1914 avait déjà marqué pour le droit de se déplacer, d'importantes restrictions. En raison de l'état de siège, il était prescrit aux français de rester dans leurs demeures d'une certaine heure du soir jusqu'à une certaine heure du lendemain ; la circulation par moyens quelconques (bicyclettes, chevaux, automobiles, chemin de fer) a été d'autant plus étroitement réglementée que les moyens plus rapides permettaient

d'échapper plus facilement à la surveillance de l'administration. Pendant la guerre de 1914, nul ne pouvait sortir de Paris pour effectuer en chemin de fer un parcours de plus de 150 kilomètres sans autorisation préalable de la Police. Pour les étrangers, en vertu du décret du 2 août 1914, ils ne pouvaient se déplacer sans être munis d'un sauf-conduit destiné à faciliter la constatation de leur identité.

En 1939, le régime de guerre concernant la circulation, régime établi par le décret et l'arrêté du 8 août 1935, présente un caractère nettement préventif. C'est le système de l'autorisation préalable qui permet non seulement de surveiller toute espèce de déplacement, mais encore de contrôler les individus suspects pour la sécurité publique ou la défense nationale. On trouve, dans le décret et l'arrêté du 8 août 1935, divers titres de circulation. Pour les obtenir, ils exigent tous deux une autorisation de la part des autorités administratives françaises. Ces titres de circulation portent différents noms qu'on peut classer de la manière suivante :

a) Carte d'identité : obligatoire pour le séjour des étrangers, facultative pour les personnes de nationalité française.

b) Sauf-conduit. — A) pour les personnes de nationalité française désirant sortir du territoire français métropolitain à destination de l'Algérie, de la Tunisie ou des colonies françaises. B) pour les personnes résidant soit dans une zone spéciale, de l'intérieur non en état de siège, soit encore dans la zone des armées. C) pour tout déplacement des étrangers.

c) Permis de circulation ; temporaire ou permanent,

en motocyclette, automobile ou bateau. Permis spécial pour la circulation des aéronefs.

d) Passeport : pour toute personne de nationalité française. — A) désirant sortir du territoire français métropolitain à destination du Maroc ou des Etats du Levant sous mandat français ; B) ou désirant sortir du territoire métropolitain français à destination de l'étranger ; C) pour l'étranger entrant en France ou désirant en sortir.

Ces diverses autorisations étaient délivrées à titre temporaire ou permanent et pour des durées extrêmement variables suivant les lieux pour lesquels elles étaient données.

On distinguait la circulation à l'intérieur et à l'étranger. Le territoire intérieur était divisé en :

1° Zone des armées, comprenant une zone avancée, une ou plusieurs zones réservées, une zone non réservée.

2° Zone intérieure, comprenant une zone ou plusieurs zones spéciales, la zone de l'intérieur proprement dite soumise en totalité ou seulement en partie à l'état de siège.

Ce régime de 1939 avait été élaboré en 1935 par le décret et l'arrêté du 8 août de la même année. Les textes n'en avaient paru que les 8 et 9 septembre 1939, au *Journal officiel*. Les modèles de titres de circulation y ont été également insérés le 16 septembre 1939, puis modifiés par le décret du 25 septembre de la même année.

Le régime de circulation comporte deux systèmes suivant qu'il vise des Français ou des étrangers, et plus stricts évidemment pour les seconds que pour les premiers.

A) POUR LES FRANÇAIS

Toute personne de nationalité française est autorisée à circuler librement, mais elle doit pouvoir justifier de son identité au moyen d'une carte d'identité, dans toute la partie de la zone de l'intérieur proprement dite, non soumise à l'état de siège.

Dans le reste du territoire, elle peut circuler librement, sous la même réserve, mais seulement dans les limites ci-après indiquées :

1° Zone de l'intérieur proprement dite, soumise à l'état de siège : dans le département de leur résidence et dans les arrondissements limitrophes.

2° Zones spéciales de l'intérieur, qu'elles soient ou non en état de siège et zone non réservée de la zone des armées : dans le canton de leur résidence et dans les communes limitrophes.

3° Zones réservées de la zone des armées : dans la commune de leur résidence et dans les communes limitrophes.

Dans la partie avancée de la zone des armées de même que dans les territoires étrangers occupés par les armées en opérations, c'est le général commandant qui fixe les règles de la circulation.

Ces déplacements autorisés ne peuvent être effectués qu'à pied, à cheval, à bicyclette, en voiture hippomobile ou en chemin de fer.

Si le déplacement doit s'effectuer en motocyclette, automobile, bateau ou aéronef, le voyageur doit obtenir un sauf-conduit ou un permis spécial de circulation temporaire ou permanent portant, outre les indications

d'identité du titulaire, les noms et signalements des personnes à transporter ; les transports publics ne sont pas soumis à cette réglementation.

Toute cette réglementation de la circulation s'est trouvée caduque avant son application pratique ; il n'a fallu en conserver que les dispositions concernant la zone des armées, tandis que pour la zone de l'intérieur, le système d'autorisation était remis jusqu'à nouvel ordre.

Les personnes de nationalité française purent ainsi circuler librement dans la zone de l'intérieur. Aucune autorisation spéciale n'était nécessaire quel que fut le mode de locomotion, même en automobile ; il fallait seulement pouvoir justifier de son identité.

Cet ajournement indique en fait que cette réglementation était abrogée et elle l'était pour les deux causes suivantes :

1° La première, en effet, faisait apparaître ces précautions de police en matière de circulation comme excessives pour les Français. En 1935, date où fut élaborée cette réglementation, l'état d'esprit et la situation politique l'avaient peut-être rendue nécessaire. Mais la guerre éclatée, tout cet appareil d'autorisations s'est avéré inutile.

2° La deuxième cause de l'ajournement relève du grand nombre d'autorisations à accorder et du caractère complexe de la procédure à suivre. D'autre part, en raison de l'état de siège, on avait chargé de ce travail les gendarmeries d'arrondissement, et visiblement elles étaient incapables de se tirer d'un pareil surcroît de besogne.

B) POUR LES ÉTRANGERS

Régime spécial d'autorisations préalables, régime plus étroit que pour les Français et surtout très strictement appliqué.

Nul étranger ne peut circuler librement et sans autorisation en dehors de la commune de sa résidence et dans la commune limitrophe ; il ne peut toutefois franchir les limites de la zone où se trouve la commune de sa résidence.

Pour tout autre déplacement, nécessité absolue d'obtenir un sauf-conduit. Ce sauf-conduit doit être visé dès l'arrivée à destination. Il n'est valable que pour un seul voyage à accomplir par un itinéraire déterminé, avec ou sans retour au point de départ. On admet le séjour dans les localités intermédiaires désignées. On mentionne également le mode de locomotion autorisé.

L'étranger qui désire se déplacer en motocyclette, en automobile ou par bateau, doit être pourvu d'un permis spécial temporaire de circuler.

Dans la partie avancée de la zone des armées, les règles de circulation relatives aux étrangers sont de plus déterminées par le général commandant en chef, pour chaque théâtre d'opérations.

Cependant des exceptions sont admises pour les personnes appartenant aux catégories suivantes qui peuvent se déplacer librement sans autorisation préalable :

1° Des membres du corps diplomatique appartenant aux missions accréditées auprès du gouvernement Français et figurant sur la liste établie par le service du Protocole du Ministère des Affaires étrangères français.

2° Des agents de carrière des services consulaires de la nationalité du pays qui les envoie et ne se livrant à aucune activité autre que les fonctions consulaires.

3° Leur femme, ainsi que les ascendants et descendants mineurs en ligne directe des deux conjoints et vivant sous le même toit.

4° Des militaires des armées alliées de terre, de mer et de l'air en service sur le territoire français.

5° Des fonctionnaires et agents des nations alliées en fonction sur le territoire français.

Enfin, pour leur permettre de justifier de leur identité, il était prévu que les étrangers seraient pourvus d'une carte d'identité spéciale pour le temps de guerre distincte de leur carte d'identité du temps de paix. Mais elle a été abolie par le décret du 18 novembre 1939 : on a simplement maintenu la carte d'identité du temps de paix.

Après l'armistice de 1940, il n'y avait plus utilité à maintenir le régime de guerre de la circulation ; le décret du 23 septembre l'a donc abrogé. Aucun texte n'en réglait désormais la matière. C'est pourquoi un décret du 25 octobre 1940 publié au *Journal Officiel* du 10 décembre est pris pour remplacer le décret du 8 août 1935 et fixer les règles de la circulation des Français et des Etrangers à l'intérieur du territoire métropolitain de la France.

En vertu de ce décret du 25 octobre 1940, les Français sont autorisés à circuler librement sur le territoire métropolitain. Ils doivent toutefois justifier de leur nationalité et de leur identité à toute réquisition des agents de l'autorité. Pour les Etrangers, ils ne peuvent se déplacer

librement que dans la commune de leur résidence et dans les communes limitrophes s'ils sont munis d'un titre de voyage ou d'un permis de séjour. Mais ils ne peuvent se déplacer en dehors de la zone de libre circulation sans être porteurs d'un sauf-conduit ou carte de circulation temporaire délivrés par les autorités de police.

Ceux qui ne se seront pas conformés à ce décret seront punis d'amende de 1 jusqu'à 5 fr. inclusivement. En vertu de la loi du 3 mars 1941, ceux qui fabriquent ou falsifient des titres de circulation prévus par le décret du 25 octobre 1940 sur la circulation des Français ou Etrangers sont punis d'une peine de un mois à un an d'emprisonnement et d'une amende de 16 à 1.000 francs.

Après l'armistice de juin 1940, en France, il existe une ligne de démarcation entre la zone libre et la zone occupée. Pour la zone occupée, le Gouvernement a publié une loi du 5 mars 1941 sur la police de la circulation et du roulage. D'autre part, les autorités allemandes d'occupation ont également publié des ordonnances concernant la circulation (1).

De la zone occupée à la zone libre, un laissez-passer délivré par l'autorité allemande est obligatoire.

(1) A) L'ordonnance du 4 octobre 1940 (voir *Moniteur Officiel du Commerce et de l'Industrie*, n° 917, du 24 octobre 1940).

B) L'ordonnance du 4 janvier 1941 (*Bulletin législatif Dalloz*, n° 3, p. 35, année 1941).

C) L'ordonnance du 13 mars 1941 (*Bulletin Dalloz*, n° 9, p. 435, année 1941).

D) L'ordonnance du 28 avril 1941 (*Bulletin Dalloz*, n° 11, p. 598, année 1941).

Sera punie toute personne qui franchit la ligne de démarcation sans autorisation.

2. — Liberté de résidence

Etrangers comme Français ont droit à ce que l'Etat respecte et protège leur liberté de résidence. C'est un droit naturel de l'homme, par conséquent tous ceux, de quelque nationalité qu'ils soient, qui se trouvent sur le territoire français, en sont également investis. Les lois qui en déterminent les modalités s'appliquent aussi bien aux Etrangers qu'aux Français. Mesure de bon sens d'ailleurs, puisque l'article 3 parag. 1 du Code civil soumet les Etrangers aux lois de police et de sûreté qui obligent tous ceux qui habitent le territoire, il est juste qu'en retour, ces étrangers profitent des garanties que les lois assurent à la liberté de résidence. Cependant des mesures portant atteinte à la liberté de choisir sa résidence et de la changer ont été prises à l'occasion de la guerre à l'égard de plusieurs catégories d'individus.

A) ETRANGERS EN GÉNÉRAL ET RESSORTISSANTS ALLEMANDS

Le décret du 2 août 1914, prescrit à toute personne de nationalité étrangère se trouvant sur le territoire français de faire connaître son identité au commissariat de police, à la mairie ou aux autorités administratives de sa résidence. Etaient astreints à cette déclaration tous les étrangers sans distinction d'âge ou de sexe, même s'ils avaient fait, en temps utile, la déclara-

tion prévue par le décret du 2 octobre 1888. Sur toute l'étendue du territoire français, les étrangers étaient autorisés à garder leur résidence habituelle. Ils étaient alors nantis d'un permis de séjour et ne pouvaient ultérieurement se déplacer sans être munis d'un sauf-conduit.

Quant aux étrangers originaires des puissances ennemies (Allemagne, Autriche) obligation leur était faite d'évacuer la région Nord-Est ainsi qu'une partie de la région Sud-Est de la France, faculté leur était laissée, soit de quitter le territoire français, soit de se retirer dans l'intérieur du pays pour y travailler dans la mesure du possible. Sur le restant du territoire français, les ressortissants des puissances ci-dessus désignées pouvaient également ou quitter la France ou être autorisés à y maintenir leur résidence. Dans ce dernier cas, on leur délivrait un permis de séjour. Ces personnes ne pouvaient ultérieurement se déplacer, sans être munies d'un sauf-conduit, ceci pour faciliter la constatation de leur identité.

Pendant la guerre de 1939, la liberté de résidence pour nationaux allemands a été supprimée complètement. En effet, ils étaient tenus de résider dans les centres de rassemblement désignés à cet effet (1).

(1) Certaines mesures ont été prises à l'égard des ressortissants allemands par un communiqué des Ministères de la Guerre et de l'Intérieur cité par M. Roger Bonnard dans la *Revue du droit public*, juillet-décembre 1939, p. 624 :

« Les nationaux de l'empire allemand devront se conformer aux prescriptions suivantes :

Hommes de plus de 17 ans et de moins de 50 ans. — Ces ressortissants devront rejoindre le centre de rassemblement d'étrangers immédiatement et sans délai. Le mouvement s'effectuera sans emprunter les moyens publics de transport.

Par ailleurs, les étrangers du sexe masculin âgés de plus de 18 ans et de moins de cinquante-cinq ans pourront être rassemblés dans des groupements d'étrangers, en vertu de la loi du 27 septembre 1940 ; s'ils sont en surnombre dans l'économie française et si, ayant cherché refuge en France, ils se trouvent dans l'impossibilité de regagner leur pays d'origine.

Ces groupements d'étrangers sont placés sous l'autorité du Ministère de la Production Industrielle et du Travail qui fixe les règles de leur emploi et les met, s'il y a lieu, à la disposition d'employeurs.

Les étrangers affectés à ces groupements ne perce-

Chaque ressortissant devra arriver au centre muni de deux jours de vivres, matériel nécessaire à l'alimentation (fourchette, cuiller, quart ou verre, grande couverture ou à défaut deux petites, manteau, effets chauds, collection d'effets de rechange, notamment linges et chaussures).

Etrangers ennemis mobilisables dont un fils au moins est mobilisé dans l'armée française. — Par exception aux règles précédentes, ces étrangers, à condition de pouvoir faire la preuve qu'un de leurs fils au moins est mobilisé ou titulaire d'un fascicule de mobilisation dans l'armée française, ne sont pas concentrés. Ils demeurent dans leur résidence habituelle et sont soumis aux mêmes règles que les hommes de plus de 50 ans, comme il est dit ci-après.

Hommes de moins de 17 ans et de plus de 50 ans et femmes. — Ces ressortissants devront se présenter à la mairie ou au commissariat de police de leur résidence, à partir du 5 septembre 1939, pour y faire connaître leur situation, faire adapter leur carte d'identité aux nécessités du temps de guerre ou demander la délivrance d'une carte d'identité, s'ils n'en sont pas encore détenteurs.

Il leur est interdit de quitter la localité où ils résident et de sortir de leur logement entre le coucher et le lever du soleil. Ils devront se conformer à toute mesure de police ou de surveillance qui pourra être prise à leur égard.

Etrangers résidant dans la zone frontière évacuée. — Les étrangers mobilisables des puissances ennemies suivent le sort de la population française jusqu'au centre de recueil, où ils reçoivent de nouvelles instructions pour rejoindre le centre de rassemblement d'étrangers.

Les autres étrangers suivent le sort de la population française. Ce n'est que dans le département de correspondance qu'ils devront se présenter aux autorités de police. »

vront aucun salaire, ils pourront recevoir éventuellement une prime de rendement.

Les familles bénéficieront d'allocations fixées par le décret du 22 février 1941.

Les ordonnances des autorités d'occupation allemandes du 10 et 15 octobre 1940 (Bulletin Dalloz n° 15-20, p. 772) ont pris certaines mesures à l'égard des ressortissants anglais en zone occupée.

En vertu de ces ordonnances, celui qui cache ou loge chez lui, soit des prisonniers de guerre fugitifs, soit des personnes appartenant à une force armée ennemie, sera condamné à la peine de mort. Subira la même peine, celui qui hébergera un ressortissant anglais sans l'avoir déclaré.

L'ordonnance du 15 octobre 1940 concernant la déclaration des ressortissants anglais n'est pas applicable dans les îles anglo-normandes occupées, qui a fait l'objet d'une ordonnance du 12 novembre 1940 (Bulletin Dalloz n° 23-24, p. 924). Mais l'interdiction d'héberger des militaires anglais selon le paragraphe 2 de l'ordonnance du 10 octobre 1940 reste en vigueur pour les îles en question.

B) INDIVIDUS RECONNUS DANGEREUX

POUR LA DÉFENSE NATIONALE ET LA SÉCURITÉ PUBLIQUE (1)

Pendant la guerre de 1914, l'autorité militaire qui, du fait de la déclaration de l'état de siège en vertu de l'article 9 de la loi de 1849, était investie de pouvoirs excep-

(1) Voir Achille Mestre : L'article « Résidence et état de siège » dans « L'Europe nouvelle », n° 1150, p. 204.

tionnels, avait déjà pris des mesures pour expulser les individus reconnus dangereux : l'affaire Dol et Laurent en fournit un exemple.

Le Préfet maritime de Toulon avait pris un arrêté dans lequel, pour assurer le maintien de l'ordre, il interdisait l'accès des débits de boisson aux femmes se livrant à la prostitution. Interdiction leur était également faite de tenir des cafés. Au cas où cette prescription ne serait pas observée, il ordonnait leur expulsion du camp retranché de Toulon.

Deux intéressées protestèrent contre l'arrêté du préfet maritime et formèrent un recours en vue de son annulation. Elles soutinrent que certaines dispositions de cet arrêté dépassait les pouvoirs appartenant à l'autorité militaire. Il y avait là atteinte à la liberté individuelle ; l'autorité militaire n'avait pas le pouvoir de prendre des mesures de cette nature même pour le maintien de l'ordre.

Le Conseil d'Etat en date du 28 février 1919 (S. 1919-3-331) rejeta le recours avec les considérants ci-dessus :

« Les limites du pouvoir de police dont les autorités publiques disposent pour le maintien de l'ordre et de la sécurité publique, tant en vertu de la loi de 1884 que de la loi de 1849 ne sauraient être les mêmes en temps de paix et en période de guerre où les intérêts de la défense nationale donnent aux principes d'ordre public une extension plus grande et exigent pour la sécurité publique des mesures plus rigoureuses. Il appartient au juge, sous le contrôle duquel s'exerce les pouvoirs de police de tenir compte des nécessités de l'état de guerre, selon les circonstances de temps et de lieu, la catégorie

des individus visés et la nature des périls à prévenir.»

Un autre arrêt du 9 janvier 1920 concernant l'affaire Musard.

L'autorité militaire prend une décision en vertu de laquelle un sieur Musard doit évacuer la zone des armées, parce que sa présence est considérée comme dangereuse pour la défense nationale. Le Conseil d'Etat saisi d'un recours répond comme il l'a fait dans l'affaire Dol et Laurent.

Mais, lors de l'avant-dernière guerre, on avait utilisé une loi déjà ancienne, du 9 août 1849, que la proclamation de l'état de siège avait remise en vigueur. Les dispositions s'étant révélées insuffisantes, les circonstances nécessitèrent son aggravation (1). Un fait nouveau, très grave, était en effet intervenu : un parti politique, — dit parti communiste — préparait avec l'intervention de l'U.R.S.S. le bouleversement de l'Etat français.

Au point de vue de la résidence, l'ancien texte ne jouait guère : seules deux catégories de personnes y étaient visées : les repris de justice et les non-domiciliés. Il fallait, afin de les surveiller plus facilement, écarter les suspects du lieu de leur résidence : il fallait au Gouvernement la faculté et la possibilité de leur interdire l'accès de certaines localités, en leur assignant une résidence.

(1) Le Maréchal Pétain a signé, le 18 sept. 1941, un décret modifiant la loi sur l'état de siège et spécifiant que l'article 7 de cette loi, qui date du 9 août 1849, est remplacé par les dispositions suivantes :

Les pouvoirs dont l'autorité civile était revêtue passent tout entiers à l'autorité militaire.

Toutefois, ces pouvoirs peuvent être exercés par l'autorité civile, en vertu d'une délégation (Voir le « Matin », 19 sept. 1941).

Or, la loi de 1849 n'avait pas prévu de sanction contre ceux qui n'obéiraient pas.

Aussi le décret du 18 novembre 1939 s'est-il attaché à remédier à ces déficiences en visant, outre les repris de justice et les non-domiciliés, les individus reconnus comme dangereux pour la défense nationale ou la sécurité publique. Ce système de répression par voie administrative mit rapidement fin, cette fois, aux intrigues et à la propagande du parti communiste dont la déclaration de guerre transformait l'action politique en une véritable trahison.

Différentes sortes de mesures furent prises à leur endroit :

1° Ces individus indésirables peuvent être écartés de leur résidence et, en cas de nécessité, être astreints à résidence, soit à un endroit déterminé, soit dans un camp de concentration.

Voici quelques camps institués précisément en vue d'internement des individus reconnus dangereux :

Le camp de Gurs.

Le camp de Gurs est situé à une dizaine de kilomètres d'Oloron-Sainte-Marie dans les Basses-Pyrénées. Ce fut là que se trouvèrent quelques internés civils estimés dangereux pour la défense nationale et la sécurité publique.

Les camps de Buzet-sur-Baise, de Riom-ès-Montagne (Cantal), Montevrault et Forbarbaud (Isère).

Dans ces quatre camps se trouvèrent détenus des français internés pour dissentiments politiques et délits d'opinion.

Les camps de Vernet d'Ariège, le centre d'Internement

(Angoulême) et le centre de Rassemblement *Roland Garros* (près de la porte d'Auteuil, Paris).

Dans ces trois camps se sont trouvés détenus des étrangers. Il y eut notamment dans le camp de Vernet d'Ariège, un grand nombre d'Espagnols ayant fui le régime franquiste.

Le lieu de la résidence forcée est désigné par décision du Ministre de la Défense nationale, de la Guerre et du Ministre de l'Intérieur ; la décision est prise par le préfet et est exécutée par l'autorité militaire.

Comme on le voit, le pouvoir judiciaire n'a pas à intervenir, ce qui est regrettable en une matière aussi grave.

2° En outre, les personnes visées peuvent être requises pour l'accomplissement de travaux de défense nationale. Il ne s'agit pas ici de la réquisition de droit commun de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation en temps de guerre ; celle qui est visée ici implique, au contraire, l'incorporation dans les formations spécialisées organisées par la loi militaire entraînant par conséquent soumission à l'autorité militaire avec encadrement approprié.

3° Il est prévu des sanctions pénales, d'ordre correctionnel, frappant ceux qui, sans autorisation, rejoignent les lieux dont ils ont été écartés, ceux qui abandonnent l'endroit où ils sont astreints à résider, et enfin ceux qui refusent d'accomplir le travail en vue duquel ils ont été requis.

Ce système comporte, au point de vue de la liberté de résidence, une série de mesures exceptionnelles, se justifiant par l'extraordinaire de la situation de la France en 1939.

Il fallait au Gouvernement, en face de l'agitation dangereuse qu'il devait réduire, des moyens d'action énergiques ; la loi des pleins pouvoirs leur permettant de les créer lui-même et de légiférer par décret en cas d'exigence de la défense nationale ; ce qu'il fit sous sa responsabilité.

D'ailleurs, afin d'établir, en faveur des individus suspects, une garantie contre les abus de cette répression administrative, le décret-loi du 29 novembre 1939 susperposa au préfet une commission de vérification comprenant, autour du Ministre de l'Intérieur : un conseiller d'état président, désigné par le président du Conseil, un conseiller à la Cour de Cassation désigné par le Garde des Sceaux, et un inspecteur général des services administratifs au Ministère de l'Intérieur, désigné par le Ministre de l'Intérieur.

Toute décision prise conformément aux dispositions du décret du 18 novembre 1939, d'ailleurs immédiatement exécutoire, est immédiatement communiquée par le préfet avec les documents et rapports afférents à la commission qui, dans les quinze jours, — un mois en cas de supplément d'information —, fait connaître son avis. Après quoi, le ministre statuait.

Mais, cette décision n'emportait pas autorité de chose jugée, la Commission pouvant, sur l'instance même du ministre, « être appelée à procéder à un nouvel examen d'un dossier ».

C) POPULATIONS ÉVACUÉES D'ALSACE ET DE LORRAINE

En 1914, aucun texte n'habilitait l'autorité militaire à déplacer les populations civiles ; elle le fit uniquement

en vertu du droit qu'elle avait de prendre toutes mesures nécessitées par les opérations de guerre. C'étaient des mesures purement militaires et nullement de police.

En 1939, le déplacement des populations civiles ressembla davantage à des mesures de police ; il s'agissait d'assurer non seulement la protection des armées, mais la sécurité des évacués.

Où l'autorité militaire a-t-elle pris ce droit et quel peut en être le fondement juridique ?

Aucun texte de ce genre ne se trouve dans la législation de l'état de siège. A la loi du 9 août 1849 accordant des pouvoirs spéciaux de police à l'autorité militaire viennent s'ajouter des pouvoirs de police ordinaires des autorités civiles (art. 9), mais elle ne prévoit nulle part ces atteintes à la liberté de résidence qu'ont été en réalité les évacuations de cette nature. Le fondement juridique de ce pouvoir d'évacuation doit plutôt être recherché dans la récente législation sur la défense des régions frontières.

Cette législation semble la conséquence des nouvelles méthodes de défense appliquées aux frontières de l'Est, méthodes inévitables après la construction de la ligne Maginot. Cette organisation défensive toute en profondeur, avait créé des régions fortifiées de structure si différente par rapport aux anciennes places fortes, qu'il devenait nécessaire de prévoir un régime de défense spécial. Voici pourquoi le décret-loi du 27 mars 1939 a autorisé le Gouvernement à fixer par décret les mesures nécessaires à la protection des régions fortifiées ; le décret du 1^{er} juillet 1939 a édicté ces mesures.

L'article 2 de ce décret du 1^{er} juillet 1939 paraît viser le pouvoir d'évacuer les populations civiles. Ce texte

dit en effet qu'outre les pouvoirs qu'il possède, en vertu de l'état de siège, le Général commandant la région a pouvoir de prendre, dans les régions soumises à sa juridiction les mesures nécessaires à leur défense ; il peut notamment faire occuper terrains et locaux, ordonner tous aménagements et démolitions qu'il juge opportuns suivant les circonstances. Il devient possible donc d'interpréter le texte en disant qu'un pareil droit implique, par voie de conséquence, le droit d'en écarter les habitants.

Au début des hostilités de septembre 1939, la population de certaines communes d'Alsace et de Lorraine a été évacuée ou repliée vers l'intérieur sur injonction de l'autorité militaire. Le repliement s'est effectué vers les départements du Centre et du Sud-Est de la France.

Mais il n'y a pas eu imposition de nouvelle résidence ; elle a seulement été conseillée. Les réfugiés en possession de ressources personnelles ont pu y renoncer et s'installer à leur gré où ils voulaient. Seules les personnes nécessiteuses ont été contraintes de gagner le refuge désigné.

Ces réfugiés d'Alsace et de Lorraine furent dirigés sur la Dordogne (arrondissements de Périgueux et de Nontron) désignés comme région d'accueil.

Cela n'alla pas sans quelque difficulté : les uns, brisés par une rude course dans les Vosges, arrivaient épuisés et exténués de leur effort ; d'autre part, les habitants ne s'attendaient pas à voir leurs cités ainsi envahies par de telles foules en nombre disproportionné. Telle ville de 30.000 habitants reçut en plusieurs flots successifs une surpopulation de plus de 100.000 hommes,

Cependant c'est dans le plus pur esprit de fraternité française que Limousins et Périgourdiens accueillirent les Alsaciens réfugiés.

A Périgueux, déjà les locaux disponibles et bureaux avaient été pris d'assaut par des banques, compagnies d'assurances ou associations diverses.

C'est dire que les premiers convois d'émigrés ne purent trouver de quoi abriter tout leur contingent. En l'absence de taxation ou de réglementation, la loi de l'offre et de la demande jouait, et les administrations publiques durent se contenter d'obéir au hasard.

C'était le manque de confort et d'hygiène les plus élémentaires doublant les souffrances physiques et morales ; douleur à laquelle il faut ajouter les difficultés inhérentes aux différences de langue et de culture.

Dans plusieurs villes, en dernière extrémité, on en fut réduit à édifier des baraquements. C'est ainsi qu'à Périgueux, l'office d'habitations à bon marché de la ville de Strasbourg fit construire par ses propres moyens quelques cités aménagées selon les principes du confort et de l'hygiène !

Par ailleurs, afin de donner satisfaction aux intérêts des réfugiés, certaines mesures ont été prises en leur faveur :

1° Maintien pour les réfugiés de la législation locale en matière de culte et d'enseignement (Décret du 5^e septembre 1939).

2° Création à la Préfecture de chaque département de refuge d'un second secrétaire général, spécialement chargé des questions relatives aux populations réfugiées (Décret du 20 septembre 1939).

3° Imputation à titre exceptionnel, au compte de l'Etat des frais d'entretien des assistés ayant fait l'objet d'une mesure d'évacuation (Décret-loi du 4 octobre 1939).

4° Centralisation à la présidence du Conseil et délégation au Vice-président du Conseil de toutes les affaires relatives aux réfugiés (Décret du 3 novembre 1939).

5° Procédure spéciale pour les actes d'exécution et l'engagement des poursuites des actions en justice, concernant les créances de l'Etat, des collectivités et des établissements publics sur les personnes évacuées (Décret-loi du 18 novembre 1939).

6° Enfin, maintien des lois locales pour les communes évacuées d'Alsace et de Lorraine, soumises, on le sait, à un régime municipal qui n'est pas semblable au régime du reste du territoire français, loi du 5 juin 1895, par exemple (Décret du 29 novembre 1939).

CHAPITRE II

LA LIBERTÉ DE RÉUNION ET D'ASSOCIATION

Avant d'aborder l'étude de ce chapitre, il importe pour éviter des interprétations toujours douteuses, de préciser exactement ce qu'il faut entendre par chacun des termes réunion et association ; on aurait tort de les prendre pour de simples synonymes. Chacun d'eux a un sens propre qui ne permet pas de le confondre avec l'autre :

« La réunion, explique Léon Duguit, est le rapprochement accidentel et momentané de plusieurs personnes dans un même lieu, pour discuter sur un sujet déterminé.

« L'association est, au contraire, le concours permanent d'un certain nombre d'individus réunis, non pas d'une façon fortuite, mais par suite d'une entente raisonnée, écrite ou verbale et poursuivant une action commune » (1).

Distinction essentielle, car elle écarte dans les lois qui concernent la matière, l'application des mêmes rè-

(1) Voir Léon Duguit : *Traité de droit constitutionnel*, pp. 339 à 348 et pp. 616 à 628.

gles. Le décret du 25 mars 1852, abroge la loi du 28 juillet 1848, à l'exception de l'article 13 qui vise la prohibition des sociétés secrètes.

Dans ce même décret, les articles 291, 292 et 294 du Code pénal, et les articles 1 - 3 de la loi du 10 avril 1834, régleront désormais les réunions publiques quel que soit le genre. Ainsi les réunions se trouvaient n'être qu'une forme des associations, il en découlait pour elles comme pour les associations, une interdiction complète de liberté. Il y avait pourtant dans l'article 11 de la Déclaration des Droits de 1789 une reconnaissance tacite de la liberté de réunion. On lit en effet dans la Constitution de 1791 :

« La Constitution garantit, comme droits naturels et
« civils, la liberté aux citoyens de s'assembler paisible-
« ment et sans armes, en satisfaisant aux lois de po-
« lice. »

Le doute n'est pas possible, la liberté de réunion était bel et bien reconnue par cette Constitution : la Déclaration des droits de 1793 ; la Constitution de 1793, article 122, et la Constitution de 1848, article 8, viennent d'ailleurs la confirmer de nouveau.

En droit, la liberté de réunion existait donc, en fait, elle dépendait en entier de l'arbitraire du Gouvernement. On le vit bien en février 1848 où le Gouvernement, arguant de ses pouvoirs de police interdit le banquet du 12^e arrondissement, ce qui, étant donnée l'atmosphère enfiévrée du moment, déclancha la Révolution de 1848.

La liberté de réunion n'a d'ailleurs pas été sans subir, au cours du siècle suivant, des atteintes multiples et assez graves. Aujourd'hui on a pourtant fait la distinc-

tion entre le droit de réunion et le droit d'association, d'où pour le premier un régime bien différent de celui du second.

Nous diviserons ce Chapitre en deux paragraphes : l'un sera consacré à la liberté de réunion et l'autre à la liberté d'association.

1. — Liberté de réunion

Cette liberté a été proclamée pour les réunions publiques de façon formelle et solennelle par la loi du 30 juin 1881, modifiée à son tour par la loi du 28 mars 1907.

Les textes de ces lois actuellement en vigueur ont été longuement et péniblement élaborés. Les dispositions antérieures ont été sinon supprimées, du moins considérablement améliorées. Ainsi on exigeait jadis pour les réunions publiques que les organisations soient pourvues d'une autorisation spéciale. La loi de 1881 exigeait déclaration préalable de la réunion projetée aux autorités vingt-quatre heures à l'avance. Pour les réunions électorales, il suffisait d'un délai de deux heures. La loi du 28 mars 1907 a supprimé cette déclaration préalable.

Toutefois, afin de prévenir désordre et tumulte, tout autant que les infractions susceptibles d'être commises dans les réunions, le législateur de 1881 a pris les mesures suivantes :

1° Toute réunion doit avoir un bureau, composé de trois personnes au moins, à savoir d'un président et de deux assesseurs.

Il est chargé, sous sa responsabilité personnelle, de maintenir l'ordre, d'empêcher toute infraction aux lois, d'interdire tous discours contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs, ou contenant provocation à un acte qualifié crime ou délit.

2° La réunion doit se tenir dans un local fermé ; elle ne peut se prolonger au-delà de 11 heures du soir, à moins que la fermeture des établissements ouverts au public n'ait été fixée dans la localité à une heure plus tardive, auquel cas la réunion publique doit se terminer au plus tard à l'heure fixée pour la fermeture de ces établissements.

3° Un fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire peut être désigné pour assister à la réunion ; il choisit sa place.

Il peut prononcer la dissolution de la réunion lorsqu'il en est requis par le bureau ou lorsqu'il se produit des voies de fait et des collisions.

La loi de 1881 contenait deux prohibitions :

1° L'interdiction des attroupements, c'est-à-dire des réunions tenues sur la voie publique, qui restait soumise à la loi du 7 juin 1848.

2° L'interdiction des clubs. Cette dernière interdiction a été abolie par la loi du 1^{er} juillet 1901, sur le contrat d'association.

Enfin, le décret du 23 octobre 1935 a réglementé pour tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes et toutes manifestations sur la voie publique qu'ils sont soumis à l'obligation d'une déclaration préalable.

A Paris et pour les communes du département de la Seine, la déclaration est faite à la Préfecture de Police.

Elle est faite au Préfet ou au sous-préfet pour les villes où est instituée la police d'Etat.

Après la déclaration de l'état de siège ou pendant des hostilités, l'intérêt primordial de la nation exige la suppression immédiate de tout lieu de désordre et de tout groupement où l'énergie morale s'effrite, où les bons sentiments se diluent pendant que les mauvais instincts s'étalent.

La liberté de réunion doit donc, incontestablement, subir des restrictions dans l'intérêt du maintien de l'ordre et de la moralité publics (1).

A) INTERPRÉTATION LARGE DE L'EXPRESSION « RÉUNION »

Le terme réunion est, dans la loi du 9 août 1849, employé dans son acception la plus large. Le législateur de 1849 a voulu interdire les réunions en donnant à cette expression son sens le plus étendu, il a visé comme susceptible de provoquer du désordre, tout fait d'attroupement, de rassemblement, de groupement d'affluence en un lieu ouvert au public. Si elle se tourne dans le sens du désordre, cela peut, en temps de guerre ou dans les circonstances exceptionnelles, être particulièrement dangereux. Citons en l'occurrence les affaires Delmotte et Senmartin.

Les affaires Delmotte et Senmartin du 16 juillet 1915 (2) à l'occasion desquelles le Conseil d'Etat a été appelé

(1) En zone occupée, les réunions et tous les cortèges ainsi que défilés sont interdits en vertu de l'ordonnance des autorités d'occupation allemandes du 28 août 1940.

(2) Conseil d'Etat, août 1915, deux arrêts, Delmotte et Senmartin,

à statuer, ont été exposées comme suit par le commissaire du Gouvernement, M. Corneille, dans ses conclusions :

« Le 12 février 1915, le Commandant d'armes de Bayonne a entendu user à l'égard du café dit « Bar Toulouse », tenu par le sieur Senmartin, des pouvoirs exceptionnels inscrits dans la loi du 9 août 1849, comme l'avait déjà fait d'ailleurs le Commandant d'armes à Annecy, à l'encontre du café de la Légion Etrangère, tenu par un sieur Delmotte. Ces deux cafés, ces deux lieux de réunions furent fermés jusqu'à nouvel ordre, en raison des scènes de désordre qui s'y étaient déroulées.

« Dans le cas de Bayonne, un rapport du commissaire de police avait fait connaître au Commandant d'armes que le tenancier de mauvaise moralité, tenait une maison fréquentée par des filles galantes et par leurs amis ; qu'il attirait des mineures de 14 à 16 ans pour les entraîner à la débauche, que le débit, sis au centre de la ville, était une cause de scandale et une cause de désordre, puisqu'un sous-brigadier y avait constaté à 1 heure du matin, du tapage, la sortie subreptice de plu-

« Dans le cas d'Annecy, le désordre, sans être aussi

Dans le cas d'Annecy, le désordre, sans être aussi continu, avait été peut-être plus brutal et plus violent. Deux sergents, chargés de s'assurer que l'heure de fermeture étant passée, les débits étaient vides de consommateurs militaires, trouvèrent le café Delmotte plein.

Recueil, p. 275 et suiv. avec les conclusions conformes de M. Corneille. S. 1916, III, p. 9 avec une note intéressante d'Hauriou ; *Revue du droit public*, 1915, p. 700 avec une note de Jèze.

Mais comme d'autre part le commandant avait, en outre, par une décision motivée, prononcé la fermeture de l'établissement, le tenancier Delmotte a fait un recours contre cette décision. Il a été imité par le tenancier Senmartin et le Conseil d'Etat a été saisi de deux recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation des décisions prises pour illégalité manifeste. »

Tels sont les faits.

Dans les arrêts Delmotte et Senmartin du 6 août 1915, le Conseil d'Etat a reconnu que le Commandant d'armes d'une ville en état de siège ne commet aucun excès de pouvoir en prononçant dans le but de faire cesser une cause de désordre, la fermeture d'un débit de boissons pour un temps ne devant pas excéder la durée des hostilités.

La législation de 1849 a donné à l'autorité militaire le droit de fermer les lieux de réunions, au sens le plus large du mot, en y comprenant également les débits de boissons, car c'est la seule façon d'empêcher la réunion dangereuse de se produire. Ce droit est limité au cas où la réunion est susceptible d'engendrer du désordre ; quand il s'y commet des faits de nature à exciter ou à entretenir le désordre.

B) AJOURNEMENT DES RÉUNIONS ÉLECTORALES

Pendant la guerre de 1914, aussi bien que pendant celle de 1939, le Gouvernement français a publié des décrets-lois qui ont eu pour effet direct d'ajourner les élections partielles et complémentaires législatives, cantonales et communales. Cependant cette mesure a eu

pour conséquence indirecte d'ajourner les réunions électorales groupant les citoyens investis d'un droit de suffrage en vue d'élire des représentants ou des agents chargés d'intervenir en leur nom pour gouverner et pour administrer. Le régime représentatif implique que le droit de vote est non seulement reconnu, mais effectivement exercé, qu'il existe une certaine liberté de choix au profit de l'électeur.

En temps de guerre, les réunions électorales doivent subir des restrictions. Cela tient d'abord au fait de la mobilisation qui empêche un grand nombre d'électeurs d'exercer leur droit de vote et, ensuite, les élections s'avèrent inopportunes, les compétitions électorales pouvant avoir de fâcheux effets en pareille période (1).

(1) Voici les textes principaux concernant l'ajournement des élections publiés pendant la guerre de 1914 :

1° Décret du 12 octobre ajournant les élections des membres des chambres de discipline des avoués près les cours et tribunaux des huissiers et des commissaires-priseurs, et prorogeant les pouvoirs des chambres de discipline en exercice (*J. O.* du 15 octobre 1914).

2° Décret du 16 octobre 1914 ajournant des élections des Conseils de discipline des avocats près les cours (*J. O.* du 17 octobre 1914).

3° Décret du 11 novembre 1914 ajournant des élections des tribunaux de commerce (*J. O.* du 12 novembre 1914).

4° Décret du 11 novembre 1914 ajournant les élections des prud'hommes pêcheurs du 5^e arrondissement maritime (*J. O.* du 14 novembre 1914).

5° Décret du 20 novembre 1914 ajournant des élections des chambres consultatives des arts et métiers (*J. O.* du 22 novembre 1914).

6° Décret du 24 novembre 1914 relatif à l'ajournement des élections des membres des Conseils de prud'hommes (*J. O.* du 26 novembre 1914).

7° Décret du 20 décembre 1914 ajournant les élections des Chambres syndicales des courtiers et agents de change (*J. O.* du 23 décembre 1914).

8° Loi du 24 décembre 1914 ayant pour objet d'ajourner les opérations de révision des listes électorales pour 1915 ainsi que les

Pour la guerre de 1939, les élections étant suspendues, toutes les réunions électorales ont été ajournées jusqu'à la fin des hostilités. Il en avait été de même pendant la guerre de 1914 pour les réunions électorales en général, législatives, départementales et municipales.

A la veille de l'ouverture des hostilités, le décret-loi du 31 août 1939 stipulait qu'au cas où les collèges électoraux convoqués ou devant être convoqués à l'occasion d'une élection partielle au Sénat, à la Chambre des Députés, aux Conseils d'arrondissement, aux Conseils municipaux et aux Délégations financières algériennes, se trouvaient réduits, par le rappel des disponibles ou des réservistes sous les drapeaux, dans des conditions ne permettant pas à un nombre important d'électeurs de prendre part au vote, le ministre de l'Intérieur et le préfet étaient autorisés à fixer ou à reporter la date des élections partielles au delà des délais prévus par les lois en vigueur.

Cette faculté d'ajourner les réunions électorales a été transformée en règle obligatoire par le décret-loi du 18 novembre 1939. L'article 1^{er} de ce décret établit que les élections complémentaires législatives, cantonales,

élections législatives, départementales, communales ou consulaires (*J. O.* du 25 décembre 1914).

9° Loi portant la même date et même année prorogeant les pouvoirs des sénateurs appartenant à la série B (*J. O.* du 25 décembre 1914).

10° Décret du 30 décembre 1914 prorogeant les pouvoirs de la Chambre syndicale des Agents de change de Paris (*J. O.* du 31 décembre 1914).

11° Décret du 9 janvier 1915 relatif à l'ajournement des élections des présidents généraux, présidents et vice-présidents des Conseils de prud'hommes (*J. O.* du 10 janvier 1915).

communales et les élections complémentaires aux délégations financières algériennes devant avoir lieu pendant la période des hostilités, sont reportées à une date ultérieure située après la fin de cette période et à fixer par décret rendu au Conseil des Ministres.

L'article 2 prévoit que les opérations de révision des listes électorales sont ajournées dans les mêmes conditions.

Il en a été de même pour les élections de renouvellement des Chambres de Commerce et des Chambres des Arts et Manufactures par le décret-loi du 26 septembre 1939, des Tribunaux de Commerce par celui du 27 octobre 1939, des Conseils de Prud'hommes par celui du 3 novembre 1939, des Chambres des Métiers par celui du 18 novembre 1939, et des Chambres d'Agriculture par celui du 23 décembre 1939.

2. — Liberté d'association

Cette liberté n'est mentionnée ni par terme exprès, ni par allusion dans les Constitutions françaises de la période révolutionnaire. La Constitution de 1848 la première a reconnu en termes formels aux citoyens le droit de s'associer (art. 8). La loi du 1^{er} juillet 1901, loi Waldeck-Rousseau a, elle, organisé la liberté d'association en général, et en a consacré le principe.

Attendue depuis la Constitution de 1848 où figurait le droit d'association, elle n'a cependant pas apporté une liberté d'association réelle et pratique, ceci pour deux raisons : d'abord, elle impose, à la capacité civile

des associations, des limites beaucoup trop strictes ; ensuite, elle place une catégorie d'associations, les congrégations, sous un régime extrêmement sévère où la police joue un rôle peut-être excessif.

En France, avant la loi du 1^{er} juillet 1901, les associations étaient soumises au régime de police et à l'obligation de l'autorisation préalable, obligation imposée tout au moins aux associations de plus de 20 personnes. Après la loi du 1^{er} juillet 1901, cette liberté est accordée à toutes les associations, sauf aux congrégations religieuses. Toute association, quel que soit son but, peut, d'après cette loi, se constituer librement sans autorisation ni déclaration, pourvu qu'elle ne poursuive pas un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs et qu'elle ne porte atteinte, ni à l'intégrité du territoire national, ni à la forme républicaine du Gouvernement (art. 2 et 3). Mais les associations ainsi formées n'ont aucune personnalité juridique.

Pour acquérir la personnalité juridique, une association doit être rendue publique par voie de déclaration faite à la préfecture ou à la sous-préfecture dans le lieu de son siège social. Cette déclaration fait connaître son titre, son objet, les noms et domiciles de ceux qui sont chargés de sa direction (art. 5). Grâce à cette déclaration, l'association acquiert une personnalité restreinte. Elle peut ester en justice, acquérir à titre onéreux, posséder et administrer en dehors des subventions de l'Etat, des départements, des communes.

Enfin, la plénitude de la personnalité juridique avec faculté d'acquérir par don ou par legs n'appartient qu'aux associations reconnues d'utilité publique, par

décret rendu après avis du Conseil d'Etat (art. 10 et 11).

En résumé, d'après la loi de 1901, il existe trois sortes d'associations au point de vue de la capacité. Les associations formées sans déclaration, n'ayant pas de personnalité morale ; les associations déclarées, ayant une personnalité limitée ; les associations reconnues d'utilité publique ayant une personnalité complète.

La loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées, dans son article premier, stipule que sont dissous les associations et groupements qui commettent les faits suivants :

1° qui provoqueraient à des manifestations armées dans les rues.

2° ou qui, en dehors des sociétés de préparation au service militaire agréées par le Gouvernement, des sociétés d'éducation physique et de sports, présenteraient, par leur forme et leur organisation militaires, le caractère de groupes de combat ou de milices privées ;

3° ou qui auraient pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou d'attenter par la force à la forme républicaine du gouvernement.

Celui qui a participé au maintien et à la reconstitution de l'association ou du groupement est puni d'un emprisonnement de six mois à 2 ans et d'une amende de 16 à 5.000 francs.

Pendant la guerre de 1939, la tendance générale à réduire la liberté d'association s'est manifestée dans la suppression du parti communiste, dans la réglementation des associations formées par des étrangers d'une part ; et dans les œuvres de charité et de bienfaisance ainsi que dans les associations secrètes de l'autre.

A) ASSOCIATIONS FORMÉES PAR LE PARTI COMMUNISTE

Après l'accord germano-russe du 23 août 1939, le parti communiste français manifestait ses tendances pro-soviétiques et continuait à recevoir des directives et des mots d'ordre de la III^e Internationale communiste. Il était impossible pour le Gouvernement français de laisser maintenir, au début des hostilités, ce parti soumis au service d'un Etat étranger qui pouvait nuire à la défense nationale de la France. Il a pris, en vertu du décret-loi du 26 septembre 1939, les mesures suivantes :

1^o Est interdite toute activité ayant pour objet de propager les mots d'ordre émanant ou relevant de la III^e Internationale communiste.

2^o Sont dissous de plein droit le parti communiste (S.F.I.O.), toute association, toute organisation ou tout groupement qui s'y rattachent et tous ceux qui se conforment à des mots d'ordre de la III^e Internationale.

3^o Est interdite toute propagande communiste et frappée d'interdit toute la presse communiste.

Quant aux infractions au présent décret-loi, elles sont punies d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de 100 à 5.000 francs. L'interdiction de l'exercice des droits civiques, civils et de famille pourrait être prononcée par le Tribunal.

Le décret du 29 novembre 1939 modifié et complété par les décrets des 20 janvier et 5 juin 1940 ainsi que par la loi du 8 septembre de la même année fixe les conditions de dévolution et de liquidation des biens des organismes dissous.

Les décrets-lois du 19 octobre 1939 ont dissous éga-

lement le parti national breton et trois groupements alsaciens autonomistes. Cette mesure de dissolution a été prise surtout en raison de leur politique autonomiste qui pouvait nuire à la défense nationale de la France.

Le Maréchal Pétain, chef de l'Etat français, annonça le 12 août 1941, dans son discours, que l'activité des partis politiques et des groupements d'origine devait être suspendue jusqu'à nouvel ordre en zone libre. Ces partis ne pourront plus tenir de réunions politiques ou privées. Ils devront renoncer à toute distribution de tracts ou d'affiches. Ceux qui ne se conformeront pas à ces dispositions seront dissous.

B) ASSOCIATIONS ÉTRANGÈRES

Selon la loi du 1^{er} juillet 1901, les associations étrangères pouvaient se former librement sans autorisation. Mais le titre IV contenu dans cette loi de 1901 concernant les associations étrangères a été ajouté par le décret-loi du 12 avril 1939 complété et modifié ensuite par les décrets du 1^{er} juin et du 1^{er} septembre 1939. Les nouvelles dispositions ont substitué pour les associations étrangères un régime d'autorisation préalable donnée par arrêté du ministre de l'Intérieur et pouvant être discrétionnairement refusé, alors que la dissolution d'une association française ne peut être prononcée que par l'autorité judiciaire. Elle a placé ainsi ces dernières sous la protection de l'autorité judiciaire. Cette dissolution est un acte de juridiction, ce qui est pour les associés la meilleure garantie qu'elle ne sera pas arbitraire. Cependant, pour les associations étrangères,

la règle comporte des exceptions qui ouvrent la porte toute grande à l'arbitraire gouvernemental. C'est la seule différence qui distingue leur régime de celui des associations françaises, puisque dans certains cas les associations étrangères peuvent être dissoutes par décret au lieu de l'être par décisions de justice.

C) ŒUVRES DE CHARITÉ ET DE BIENFAISANCE

Pendant la guerre de 1914, la loi du 30 mai 1916 concernant les œuvres de guerre ne portait aucune atteinte à la liberté d'association et laissait absolument intacts les principes de la loi du 1^{er} juillet 1901. Cependant elle eut pour objet d'éviter la formation sous couleur d'œuvres de guerre, d'entreprises exploitant la charité et la crédulité du public. De graves abus s'étaient produits pendant la première année de la guerre de 1914. La législation a voulu les supprimer et en prévenir de nouveaux. Cette loi ne s'applique qu'aux œuvres de guerre, qui font appel à la générosité du public. Pour que l'on puisse faire appel à la générosité du public, il faut que l'autorisation en soit donnée par arrêté du ministre de l'Intérieur, sur avis d'une commission spéciale dont la loi (art. 5) détermine la composition.

Recours contre la décision du ministre peut être formé devant le Conseil d'Etat (art. 3). Les œuvres et les associations déjà existantes sont tenues de demander l'autorisation dans le délai d'un mois à partir de la date de la promulgation.

Au cas d'infraction à la loi de 1916, la dissolution de l'œuvre ou de l'association peut être ordonnée par les

tribunaux sur la requête du Procureur de la République et des peines peuvent être prononcées contre les fondateurs et administrateurs (art. 8, 9).

Pendant la guerre de 1939, le décret-loi du 29 novembre 1939 a réglementé dans le même esprit que la loi du 30 mai 1916, mise en vigueur pendant la guerre de 1914-1918.

La loi du 4 octobre 1940, dans son article 3, stipule que le Secours national est seul qualifié pour formuler des appels publics à la générosité et recevoir des subventions, d'aider les populations civiles éprouvées par la guerre. A cet égard, le Secours National a le monopole de faire appel à la générosité publique. Il est défendu désormais de faire des quêtes par autres œuvres privées, sauf par délégation. Par conséquent, le système pratiqué en 1940 est totalement différent de celui de 1914.

D) ASSOCIATIONS SECRÈTES

A partir de la promulgation de la loi du 13 août 1940, modifiée par la loi du 20 novembre 1940 et complétée par la loi du 11 mars 1941 les associations et groupements dont l'activité s'exerce de façon clandestine ou secrète sont dissous de plein droit. Peut subir le même sort toute association, tout groupement de fait qui refuse ou néglige de faire connaître à l'autorité publique, après en avoir été requis, ses statuts et règlements, son organisation intérieure, sa hiérarchie, la liste de ses membres avec l'indication des charges qu'ils occupent, l'objet de ses réunions.

Celui qui a participé au maintien ou à la reconstitution des associations ou regroupements dissous est puni d'un emprisonnement de six mois à 2 ans et d'une amende de 16 à 5.000 francs.

Si le coupable est un étranger, le tribunal doit, en outre, prononcer l'interdiction du territoire français.

C'est uniquement dans cet esprit que les associations dites « La Grande Loge de France » et « Le Grand Orient de France » ont été frappées de nullité en vertu du décret du 19 août 1940.

Les biens mobiliers et immobiliers des associations et groupements dissous sont placés sous séquestre par le tribunal civil de leur région. Il est procédé à leur liquidation sous l'autorité du président du tribunal civil et sous la surveillance du ministère public. Le solde du produit de la liquidation est versé à Paris à l'administration générale de l'assistance publique, dans les autres localités, au bureau de bienfaisance de la commune intéressée, et aux colonies, à défaut de bureaux de bienfaisance, aux offices coloniaux des mutilés, combattants, victimes de la guerre, et pupilles de la nation.

Avant de terminer ce chapitre, il importe de signaler que pendant l'occupation des troupes allemandes en France, les autorités d'occupation ont publié l'ordonnance du 28 août 1940 en vertu de laquelle l'activité de toutes les réunions, sociétés, et autres associations est interdite (sauf en ce qui concerne l'activité des associations dont les buts statutaires sont purement économiques). Pour les nouvelles associations, leur constitution est interdite en zone occupée.

Celui qui se rend coupable d'une infraction à cette

ordonnance est frappé d'un emprisonnement allant jusqu'à une année et d'une amende ou de l'une de ces peines.

Il peut être prononcé la confiscation des biens contre les associations coupables d'avoir continué leur activité en contrevenant à cette ordonnance.

CHAPITRE III

LA LIBERTÉ DE LA PRESSE

Sous l'ancien régime, en France, l'imprimerie n'était pas libre ; il fallait pour exercer la profession d'imprimeur un privilège spécial. La censure intervenait avant l'impression de tout ouvrage. Elle n'accordait le permis qu'après un examen méticuleux. Le livret tiré, auteur et imprimeur devaient encore, pour le faire paraître, obtenir une autorisation spéciale.

La Révolution française abolit la censure et proclama dans ces matières le régime de la liberté. L'article 11 de la Déclaration des Droits de 1789 est là-dessus très explicite :

« La libre communication des pensées et des opinions
« est un des droits les plus précieux de l'homme, tout
« citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement,
« sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les
« cas déterminés par la loi. »

La Constitution de 1791 adopte elle aussi la liberté de la presse et en garantit l'exercice au titre premier, parag. 2, dans les termes suivants : « La Constitution
« garantit comme droits naturels et civils : la liberté
« à tout homme de parler, d'écrire, d'imprimer et pu-

« blier ses pensées, sans que les écrits puissent être
« soumis à aucune censure ou inspection avant leur
« publication ».

Depuis 1789, théoriquement, aucun régime n'a contesté cette liberté, quelle que soit la forme sous laquelle elle pouvait se manifester. Mais pratiquement, il en a été tout autrement.

Presque tous les Gouvernements français ont jugé dangereuse l'indépendance de la presse périodique et tous se sont ingéniés à la réduire en l'encombrant de difficultés.

De 1791 jusqu'à 1875, la presse a vu se succéder réglementations sur réglementations, autoritaires ou libérales, suivant les tendances des partis au pouvoir. La réglementation définitive a été l'œuvre de la loi du 29 juillet 1881 : c'est cette loi qui fait aujourd'hui la base de la charte en quelque sorte accordée à la presse, toutes les lois antérieures se trouvant annulées par elle : aucune autorisation préalable ; aucune censure ; aucun droit de contrôle, de suspension ou de suppression ; aucun dépôt de cautionnement.

Utile et féconde liberté en temps de paix ; grâce à elle l'opinion publique est prévenue des abus de pouvoir ; les gouvernements se sentant sous son contrôle et surveillant davantage les gestes de ses administrateurs. A ce point de vue, la loi du 29 juillet 1881 a réalisé trois réformes capitales :

1° Elle a fait disparaître toutes les restrictions qui, sous prétexte de prévenir les délits commis par la voie de la presse, n'avaient d'autre but et d'autre résultat que d'arrêter l'essor des feuilles publiques : telles étaient

l'autorisation préalable, la censure, le timbre et le cautionnement.

2° Elle a supprimé ce qu'on appelait antérieurement les délits de la presse, c'est-à-dire les délits d'opinion consistant à publier une opinion contraire à celles professées par le Gouvernement en matière religieuse ou politique ; désormais il n'y a plus de délits de presse, mais des délits de droit commun, commis par la voie de la presse.

3° Enfin, pour ces délits de droit commun, elle a érigé en principe la compétence du jury.

Quand l'organisme humain subit une période de crise, on lui applique un régime spécial, approprié à son mal ; il n'en va pas différemment avec la vie d'une Nation. Or, chez elle, la crise s'appelle guerre ; le remède approprié, c'est d'abord la séparation absolue du pouvoir civil et du pouvoir militaire ; dans la période de paix, la prédominance appartient au premier ; l'autorité militaire n'entrait en action que sur les réquisitions de l'autorité civile. En outre, en droit français, l'autonomie individuelle est placée au premier plan. On n'y porte atteinte que dans la mesure nécessitée par l'ordre public.

En temps de guerre, il n'en est plus ainsi. Tout se trouve bouleversé dans le régime normal. La tradition française en ce cas est des plus originales. Ce n'est pas une dictature où la volonté du chef, supérieure aux lois, représente elle-même le droit. En France, ni l'état de siège, ni le régime des décrets-lois n'affranchissent les autorités administratives, si haut placées qu'elles soient, du contrôle juridique du Conseil d'Etat statuant au contentieux : la tradition française récourt à un

régime légal particulier, dit d'état de siège, régime préparé longtemps à l'avance, et dont l'application est faite à l'heure de la crise. Il est réglé par la vieille loi du 9 août 1849 : le moment venu, il suffit d'un vote des Chambres ou d'un décret-loi pour que le système fonctionne immédiatement.

En temps de guerre, la liberté de la presse est appelée à subir de graves restrictions. Ceci tient à plusieurs raisons :

1° On veut éviter que des renseignements utiles soient fournis à l'ennemi.

2° Il ne faut pas que des critiques et des controverses sur les événements militaires et politiques viennent entraver l'action gouvernementale.

3° Il s'agit d'empêcher la diffusion de nouvelles susceptibles d'émouvoir et d'exciter l'opinion de façon excessive.

Il faut, à cet effet, interdire à la presse la reproduction de certaines nouvelles et informations et l'expression de certains commentaires, appréciations ou critiques des faits militaires et politiques. Pour réaliser ces limitations de la liberté de la presse, on a recours en général à deux procédés :

1° Régime répressif :

Le régime répressif consiste à organiser certaines mesures de répression par voie administrative et pénale en matière de presse.

2° Régime préventif :

Le régime répressif étant quelquefois insuffisant, on a recours au procédé préventif et notamment à ce qu'on

appelle la censure : sous ce régime, aucun numéro du journal ni aucun article ne peut être publié sans autorisation préalable.

1. — Régime de la presse française pendant la guerre de 1914

Immédiatement après la déclaration de guerre, une loi du 5 août 1914 était promulguée punissant les indiscretions de la presse en temps de guerre. Elle prévoyait un emprisonnement de 1 à 5 ans et une amende de 1.000 à 5.000 francs pour la publication de renseignements sur les opérations militaires, ainsi que toute appréciation publique des opérations militaires ou diplomatiques pouvant favoriser l'ennemi ou créer une influence fâcheuse sur le moral de l'armée ou des populations.

D'autre part, elle plaçait sous le régime de la police les publications imprimées au dehors et introduites en France : un simple arrêté du Ministre de l'Intérieur, sanctionné en cas d'inobservation par un emprisonnement de trois mois à un an et une amende de 100 à 1.000 francs, permettait l'interdiction en France de l'introduction, la circulation, la mise en vente ou distribution des journaux, brochures, écrits et dessins de toute nature publiés à l'étranger.

La loi du 5 août était d'ailleurs temporaire et devait prendre fin à une date à déterminer par décret, et au plus tard avec la fin de la guerre. En effet, le décret du 12 octobre 1919 décide : « La loi du 5 août 1914 ré-

primant les indiscretions de la presse en temps de guerre cessera d'être en vigueur à la date de la promulgation du présent décret au *Journal Officiel* ».

Comme cette loi n'avait pas fixé la compétence des tribunaux chargés de l'appliquer, on reconnaissait que, sans lien avec la loi sur la presse de 1881, elle relevait des tribunaux correctionnels. D'autre part, le régime de l'état de siège fonctionnant depuis le 2 août, l'art. 8 de la loi du 9 août 1849 donnait compétence aux conseils de guerre pour juger les auteurs, même civils, de crimes ou délits contre la sûreté de la République, contre la constitution, l'ordre et la paix. La même mesure pouvait être prise contre les auteurs de l'une des infractions prévues par la loi du 5 août 1914 par les généraux commandant les régions.

S'autorisant de ces diverses dispositions (loi de 1914 et de 1849), le Gouvernement plaça la presse sous un régime de censure préventive.

Ce n'est pas un décret qui lui donna naissance ; elle fut simplement communiquée par une note parue dans la presse du 4 août 1914 ainsi conçue : « Le gouvernement compte sur le bon vouloir patriotique de la presse de tous les partis, à Paris et en province, pour ne pas publier une seule information concernant la guerre, quelles que soient sa source, son origine, sa nature, sans qu'elle ait été visée au bureau de la presse établi au Ministère de la Guerre ».

Ce n'était pas seulement la presse périodique qui était ainsi visée, mais aussi les brochures et même les livres.

D'autre part, étaient visées, non seulement les informations militaires et diplomatiques, mais, en outre, les

articles politiques et même ceux qui n'avaient aucunement trait à la guerre et à la diplomatie.

L'établissement de cette censure préventive postulait la répression administrative. Il fut instauré un jeu de pénalités graduées et arbitraires.

Tout d'abord, l'avertissement donné par le Ministre à l'organe ayant publié un article censuré ; en cas de récidive, intervenait la suspension pour une durée indéterminée. Enfin, la suppression. Pour ces deux dernières pénalités, était nécessaire une décision du Président du Conseil et il était procédé à la saisie de tous les exemplaires du journal suspendu ou supprimé.

Dans la capitale, pendant toute la guerre, les fonctions de la censure restèrent entre les mains du bureau de la presse du Ministère de la Guerre, dont la composition fut assez variable, mais pouvant être regardée comme une autorité militaire, puisque relevant directement du Ministère de la Guerre. En province fonctionnaient des commissions créées par les préfets ne possédant guère de caractère militaire, mais recevant leur impulsion au bureau de presse du Ministère de la Guerre.

Dès 1914, la légalité de cette institution fut mise en question. On ne pouvait la justifier par la loi du 5 août 1914. Celle-ci, en effet, avait instauré un délit nouveau, justement nommé « l'indiscrétion » ; mais elle avait conservé le système répressif ancien, ne faisant aucune place au régime de police et ne donnait aucun droit d'intervention à l'Administration. Restait donc seule la compétence judiciaire. De sorte que rien dans cette loi

ne permettait la création d'une censure préventive sanctionnée par de vraies pénalités.

Pour légitimer la création de la censure, on ne pouvait donc se baser que sur la loi du 9 août 1849 visant l'état de siège et donnant qualité à l'autorité militaire pour l'interdiction des publications susceptibles de créer ou entretenir le désordre.

Ce texte, non abrogé par la loi du 5 août 1914, est, à vrai dire, vague et général.

Cependant le droit discrétionnaire reconnu à l'autorité militaire d'intervenir en cette matière n'était pas discutable.

Ainsi se justifie la mesure assujettissant à l'examen préalable d'une commission les publications, ce qui les prémunissait contre une interdiction toujours menaçante.

Au fond, aucune existence légale n'était accordée à la censure. C'était un simple accord tacite entre l'autorité militaire d'une part, et les journalistes de l'autre. Afin d'éviter au numéro de leur journal d'être saisi et interdit après le tirage et les frais conséquents, les journalistes consentirent à souffrir cette mesure préventive.

2. — Censure et répression en matière de presse pendant la guerre de 1939

Les circonstances particulières qui entourèrent la déclaration de guerre obligèrent le Gouvernement non seulement à redonner vigueur à la loi de 1849 permettant, avec l'état de siège, à l'autorité militaire de prohi-

ber les publications et réunions jugées dangereuses pour l'ordre, mais, en outre, à joindre à ces dispositions du temps de crise, d'autres précautions inspirées de la loi de 1914 ou complètement originales.

Le régime des décrets-lois facilitait d'ailleurs les choses, la loi du 8 décembre 1939 modifiant celle du 11 juillet 1938, permettant au Gouvernement, jusqu'à la fin des hostilités, de prendre toutes les dispositions nécessitées par la défense nationale.

Il faut reconnaître qu'à ce moment le Parlement possédait encore son pouvoir et aurait pu soit légiférer à nouveau, soit abroger les décrets-lois, soit exercer sur le Gouvernement son pouvoir de contrôle.

Pratiquement, ce qui était préférable, d'importantes mesures restreignant les libertés publiques purent être adoptées sans intervention du Parlement, ce qui supprima les discussions dans les assemblées avec leurs répercussions regrettables souvent sur le public.

A) CENSURE DE 1939

La régularité de l'existence de la censure ne peut être contestée en 1939 comme elle le fut en 1914, consacrée qu'elle était par un texte : le décret-loi du 24 août 1939, qui autorisait le Gouvernement français à prendre par décret, les mesures nécessaires à l'organisation et au fonctionnement du contrôle de la presse et des publications de toute nature. Les infractions à ces mesures seront punies des peines prévues à l'article 27 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. L'autorité administrative pourra, en outre, pro-

céder à la saisie de toute publication faite en violation de ces mesures. Fort de ce texte, le décret du 27 août 1939 a donc rétabli la censure, en décidant qu'à dater du 28 août 1939, les imprimés, dessins ou écrits de toute nature, destinés à la publication, les textes de toutes les émissions radiophoniques et toutes les projections cinématographiques seraient soumis au contrôle préventif du service général d'information. Créé par la loi du 11 juillet 1938, le Service général d'information, organe interministériel, fut placé sous l'autorité du Président du Conseil. Sa raison d'être est de recueillir et diffuser, au moment de la mobilisation et dans les cas prévus par la loi du 11 juillet 1938, les éléments servant l'intérêt français.

Plus tard, ce service fut rattaché par le décret-loi du 29 juillet 1939 (complété par le décret-loi du 18 mai 1939 et le décret de 28 mars 1939) à la présidence du Conseil. Il fut chargé de l'organisation, de l'animation et de la coordination de tout ce qui vise l'information et l'expansion françaises. On se rend aisément compte pour ces dispositions que, pendant la récente guerre, la censure, contrairement à ce qui s'était passé en 1914-18, n'était pas aux mains de l'autorité militaire, mais soumise à un organe civil relevant de la présidence du Conseil.

Ce qu'il y a de nouveau dans le décret du 27 août 1939, c'est qu'il établit non seulement la censure sur la presse, mais également sur la radiophonie et la cinématographie.

Concernant la radiophonie, le décret-loi du 24 juin 1940 interdit l'établissement ou l'utilisation de postes

de réception radiophonique sur la voie publique. La peine de l'infraction est punie d'une amende de 1 à 15 francs et en cas de récidive, d'un emprisonnement de 1 à 5 jours. Il peut être procédé, en outre, à la saisie administrative des postes de réception. La loi du 28 octobre 1940 interdit également la réception sur la voie publique ou dans les lieux ouverts au public, des émissions des postes britanniques et, en général, de tous postes se livrant à une propagande anti-nationale.

Toute infraction à cette loi est punie d'une amende de 16 à 100 francs et d'un emprisonnement de six jours à six mois ou de l'une des deux peines seulement.

Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 27 janvier 1941, les propriétaires de postes récepteurs de radio-diffusion installés à bord des véhicules doivent en effectuer la déclaration à la Préfecture de leur département. Les infractions à cette disposition prévue par la loi de la même date seront punies d'une amende de 16 à 5.000 francs. La saisie des appareils sera ordonnée et la confiscation devra obligatoirement être prononcée.

En cas de récidive, la peine d'amende pourra être portée de 50 à 10.000 francs.

La loi du 26 octobre 1940 a prévu que toute entreprise cinématographique ne peut exercer son activité qu'après obtention d'une autorisation délivrée par le ministre chargé de l'information. Cette autorisation est révocable. Elle peut être limitée à une durée déterminée.

Les principaux collaborateurs des entreprises rattachées à l'industrie cinématographique et les collaborateurs de création du film doivent être titulaires d'une

carte d'identité professionnelle délivrée par le Comité d'organisation professionnelle.

Toute infraction à cette loi est passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 10 pour cent du chiffre d'affaires et, en outre, de la saisie administrative du film, de la fermeture, pour une période d'une semaine à un an.

D'autre part, les ordonnances des autorités d'occupation ont réglementé en la matière dans le même esprit (1).

B) RÉPRESSION PAR VOIE ADMINISTRATIVE ET PÉNALE EN MATIÈRE DE PRESSE

Vu la loi du 19 mars 1939, le Gouvernement français fut autorisé à prendre par décrets les mesures nécessaires concernant la presse et les publications de toute nature. Ainsi une série de mesures furent prises, destinées à renforcer la répression par voie administrative et pénale.

Déjà, pendant des années, des agents étrangers s'étaient procuré, en France, en toute liberté, les moyens d'émouvoir et d'influencer l'opinion par des campagnes appropriées à leurs desseins. Le décret-loi du 21 avril 1939 a pris des mesures de répression contre les propagandes étrangères. En vertu de ce décret, les faits réprimés sont les suivants :

1° Recevoir, de provenance étrangère, des fonds de propagande et se livrer à une propagande politique.

(1) Voir l'ordonnance du 9 septembre 1940 concernant l'admission de films à la présentation publique et celle du 26 novembre 1940 concernant les activités dans le domaine de la cinématographie (*Bulletin Dalloz*, n° 15-20, page 569, et n° 23-24, page 926).

2° Recevoir de l'étranger des fonds destinés à rémunérer une opération de publicité et n'avoir pas fait, dans les huit jours à compter du paiement, la déclaration de cette nature à la Préfecture de son domicile et, à Paris, à la Préfecture de Police.

Les pénalités prévues pour le premier cas sont d'une peine d'emprisonnement de 6 mois à 5 ans et d'une amende de 1.000 à 10.000 francs. Tous moyens ayant servi à commettre l'infraction sont saisis ; le jugement ordonne, selon les cas, leur confiscation, leur suppression ou leur destruction. En outre, le tribunal peut prononcer, pour une durée de 5 ans au moins et 10 ans au plus, l'interdiction de tout ou partie des droits civiques, civils et de famille.

Pour le second cas, on est frappé d'une amende de 100 à 1.000 francs, sans préjudice, s'il y a lieu, des peines prévues pour le premier cas.

Le décret-loi du 6 mai 1939 a accordé au Ministre de l'Intérieur, le pouvoir d'interdire :

1° La circulation, distribution et mise en vente en France des journaux ou écrits périodiques ou non, rédigés en langue étrangère.

2° Les écrits de provenance étrangère rédigés en langue française, imprimés à l'étranger ou en France.

La distribution ou la reproduction ou la mise en vente des écrits interdits sont punies d'un emprisonnement de 6 jours à un an et d'une amende de 500 à 5.000 francs. Lorsqu'il s'agit de la reprise de la publication d'un écrit interdit, sous un titre différent, l'amende est portée de 1.000 à 10.000 francs. Il est procédé, par ailleurs, à la saisie administrative des exemplaires et des

reproductions des écrits interdits et de ceux qui en reprennent la publication sous un titre différent.

Le contrôle de la presse étrangère a été exercé aux termes de l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881. Le décret-loi du 6 mai 1939 tend à la modifier, car la loi de 1881 ne donne aucune définition juridique de ce qu'il faut interpréter par publication d'un écrit. D'autre part, des publications subversives d'origine étrangère dont la direction et la rédaction sont situées hors des frontières françaises sont, dans le but d'échapper au contrôle institué par l'article 14 de la loi de 1881, imprimés en langue française sur le territoire français.

Il était donc nécessaire de remédier à ces inconvénients pour renforcer, dans un cadre rigoureux, le régime des publications étrangères.

Le décret-loi du 29 juillet 1939 porte codification des textes relatifs à la sûreté extérieure de l'Etat.

En vertu de ce décret-loi, les crimes et délits contre la sûreté extérieure de l'Etat peuvent être répartis en deux catégories :

- 1° Ceux qui ont pour effet d'exposer l'Etat à un danger de guerre ;
- 2° Ceux qui ont pour effet d'affaiblir la défense de l'Etat en cas de conflit.

A cette distinction fondée sur les conséquences de l'infraction, se superpose une seconde distinction fondée sur la nationalité du coupable qui répartit les crimes et délits en trois catégories :

- 1° Les crimes commis par un Français constituant une trahison ;

2° Les crimes commis par un étranger constituant le crime d'espionnage ;

3° Les infractions d'une gravité moindre, commises, soit par un Français, soit par un étranger, constituant, en temps de paix, le délit, en temps de guerre, le crime d'atteinte à la sûreté extérieure de l'Etat.

Concernant les infractions qui portent atteinte au secret de la défense nationale, l'élément distinctif qui sert de base à la classification de ces infractions, demeure celui qu'adoptèrent la loi du 26 janvier 1934 et le décret du 17 juin 1938.

Ces infractions peuvent se présenter sous deux formes différentes :

1° Elles ont pour objet et peuvent avoir pour effet de faciliter les entreprises actuelles ou éventuelles d'une puissance étrangère contre la France ;

2° Elle n'ont pas cet objet, mais peuvent avoir cet effet.

En somme, le décret-loi du 29 juillet 1939 s'est inspiré des textes antérieurs en la matière (1). Il présente donc un travail de coordination et de simplification de cette législation dispersée et compliquée pour faciliter la tâche de ceux qui sont chargés de l'appliquer et d'assurer ainsi la protection de la sûreté extérieure de l'Etat.

(1) Les textes antérieurs sont :

a) Les articles 75 à 85 du Code pénal.

b) La loi du 25 janvier 1934 sur l'espionnage, modifié par le décret du 17 juin 1938.

c) La loi du 14 novembre 1918 par les articles 235 à 239 du Code de justice militaire pour l'armée de terre.

d) Les articles 254 à 258 du Code de justice militaire pour l'armée de mer.

e) La loi du 4 avril 1915.

f) Les décrets-lois des 24 mai 1938 et 20 mars 1939.

Par ailleurs, le décret-loi du 3 novembre 1939 est venu ajouter, entre les 3^e et 4^e alinéas de l'article 83 du Code pénal codifié par celui du 29 juillet 1939, la disposition suivante :

« En temps de guerre, tous autres actes sciemment accomplis, de nature à nuire à la défense nationale, seront punis, s'ils ne le sont déjà par un autre texte, d'un emprisonnement de 1 à 5 ans et d'une amende de 1.000 à 10.000 francs. »

Le décret-loi du 20 janvier 1940 se présente sous la forme d'une disposition additionnelle et complémentaire aux décrets du 24 août 1939 et au décret-loi du 1^{er} septembre 1939 en apportant à la législation en vigueur les retouches, précisions et aggravations nécessaires. Il s'exprime ainsi : « Si les discours ou propos, cris ou menaces, écrits, imprimés, placards ou affiches, sans présenter le caractère d'une information, sont néanmoins de nature à favoriser les entreprises d'une puissance étrangère contre la France ou à exercer une influence fâcheuse sur l'esprit de l'armée et des populations, la peine sera de 1 mois à 2 ans d'emprisonnement et l'amende de 50 à 5.000 francs ».

Ce texte présente l'avantage d'une parfaite netteté : il est certain, en effet, que dans les circonstances exceptionnelles, ce ne sont pas seulement les informations qui doivent être réprimées quand elles risquent de favoriser l'ennemi, soit en le renseignant, soit en affaiblissant conformément à son intérêt et à ses vœux, le moral de la nation ou de l'armée. Nombre de propos analogues sont en temps de paix tolérés sans inconvénients, parce qu'ils constituent l'expression d'opinion purement

individuelle et qu'ils se neutralisent les uns les autres ; ils doivent, au contraire, être réprimés en temps de guerre où l'Etat doit veiller rigoureusement au maintien de tous les facteurs de force parmi lesquels figure la bonne tenue de l'esprit public.

La liberté d'imprimer est suspendue durant l'état de siège, par le fait de la censure, puisque rien ne doit être publié sans l'assentiment des pouvoirs publics. Le décret de janvier n'apporte donc rien de nouveau sur ce point. Ce qu'il ajoute, c'est la répression de propos et d'appréciations verbales susceptibles de diminuer, si peu que ce soit, le moral de la nation ou de l'armée.

Le décret-loi du 24 mai 1940 a réglementé la publication des journaux. En vertu de ce texte, il prévoit que, pendant la durée des hostilités, la création de tout nouveau journal est soumise à autorisation. Il est interdit, en outre, à tout journal d'augmenter le nombre de ses éditions et la fréquence de ses publications. Toute infraction au présent décret sera punie d'une amende de 100 à 5.000 francs et d'un emprisonnement de 6 jours à 2 mois ou de l'une de ces deux peines seulement.

En cas de récidive, l'amende sera portée de trois mille à vingt mille francs et l'emprisonnement de 2 mois à un an.

En outre, il pourra être procédé à la suspension de la publication, pendant 8 jours s'il s'agit d'un quotidien ou d'un tri-hebdomadaire, pendant un mois s'il s'agit d'un périodique.

Après l'armistice de juin 1940, pour l'impression et la distribution des journaux dans la zone occupée, une autorisation est nécessaire en vertu du décret du 9 juil-

let 1940. Cette autorisation et sa date doit être mentionnée sur chaque exemplaire.

La loi du 10 octobre 1940 et la loi du 18 mai 1941 prévoient que l'offense au chef de l'Etat sera punie d'un emprisonnement de 3 mois à 2 ans et d'une amende de 100 à 3.000 francs ou de l'une de ces deux peines seulement.

Enfin, le décret du 8 juillet 1941 prévoit l'interdiction de l'édition, de la diffusion et de la vente des hymnes, chants ou poèmes d'inspiration communiste ou anarchiste.

Le Préfet de Police à Paris et les Préfets dans les départements procèdent à la saisie des partitions, disques phonographiques, etc..., de cette nature, et défèrent les propagandistes et leurs complices devant la juridiction répressive.

Cette mesure prévue par ce décret est le complément du décret du 26 septembre 1939 portant dissolution des organisations communistes.

En résumé, comme nous l'avons montré, de nouvelles mesures ont été adoptées en vue d'intensifier la portée de la répression. Ces mesures peuvent être groupées sous les trois rubriques suivantes :

- 1° Création de nouveaux chefs d'infraction ;
 - 2° Aggravation des pénalités déjà en cours ;
 - 3° Etablissement de sanctions administratives.
-

DEUXIÈME PARTIE

LIBERTÉS D'ORDRE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

CHAPITRE PREMIER

LA LIBERTÉ DU COMMERCE ET DES PROFESSIONS

Depuis 1789, la liberté du commerce et des professions est un principe essentiel du droit public français. Chacun peut se livrer au genre de commerce et de profession qu'il lui plaît de choisir. La loi des 2-17 mars 1791, dans son article 7, a, d'ailleurs, formulé solennellement ce principe.

En temps de guerre, la liberté du commerce et des professions doit subir des restrictions, autant que les autres libertés.

Déjà pendant l'autre guerre de 1914-1918, le Gouvernement français a pris un décret en date du 30 novembre 1917, interdisant la mise en vente de la pâtisserie dans les boulangeries. Le syndicat patronal de la boulangerie forma un recours contre ce décret en préten-

dant qu'il violait le principe de la liberté du commerce et des professions, affirmé dans la loi de 1791.

Le Conseil d'Etat rejeta le recours contre le décret par arrêt du 14 mai 1920, indépendamment de toute mesure de ratification par le législateur ultérieurement intervenue. En effet, ce n'était qu'à la fin de la guerre de 1914 qu'eut lieu le vote de la loi du 10 février 1918, permettant au Président de la République française de réglementer nonobstant toute disposition contraire en vue d'assurer le ravitaillement rationnel de la France. Ce qui aurait été interdit au Chef de l'Etat français en période normale, lui est alors permis, parce qu'il y a ici des nécessités qui dominent tout le reste.

Pendant la guerre de 1939, le Président de la République française s'est basé sur l'article 46 de la loi du 11 juillet 1938 en cas de mobilisation et dans les cas prévus à l'article 1^{er} de ladite loi, l'autorisant à prendre des décrets réglementant ou suspendant l'importation, l'exportation, la circulation, l'utilisation, la détention, la mise en vente de certaines ressources. Les décrets peuvent de même taxer les dits produits et en rationner la consommation. Des décrets du même genre peuvent ordonner la déclaration obligatoire par les possesseurs, producteurs, détenteurs et dépositaires des matières, objets, produits, denrées qu'ils détiennent et qui sont nécessaires aux besoins du pays.

Si l'on compare les deux périodes de 1914-1918 et 1939-1940, on trouvera cette différence : pendant la première période on n'a voté la loi du 10 février 1918 qu'après la contestation du décret du 30 novembre 1917 par le syndicat patronal de la boulangerie, alors que

pendant la seconde période, la loi du 11 juillet 1938 est préparée d'avance — ce qui semble n'avoir pas donné lieu à des voies de recours contre les décrets pris pendant la guerre de 1939-1940.

Réglementer la circulation, la détention, la mise en vente des produits, les taxer, rationner leur consommation, comme cela est prévu à l'article 46 de la loi du 11 juillet 1938, c'est limiter des libertés, notamment la liberté du commerce et des professions.

Nous étudierons, dans ce chapitre, les mesures ayant porté atteinte, pendant cette guerre, à ces libertés d'ordre économique, à savoir : 1° la prohibition des importations et exportations ; 2° la déclaration obligatoire des stocks ; 3° l'autorisation préalable pour la création ou l'extension des établissements commerciaux, industriels ou artisanaux.

1. — Prohibition des importations et exportations

Les mesures prises en France pendant la guerre de 1939, dans le domaine du commerce, ont été des mesures de restriction. Tout pays, surtout en période de guerre, est obligé de contrôler aussi bien les achats effectués par ses ressortissants à l'étranger afin qu'il ne s'en fasse point d'inutiles, que les ventes opérées par ces derniers, afin qu'aucun produit susceptible de servir la défense nationale ne sorte du pays. C'est pourquoi un décret du 1^{er} septembre a subordonné toutes les importations à l'autorisation du Ministère du Commerce et d'autres Ministères responsables, par exemple, le Ministère de

l'Agriculture, pour les denrées alimentaires ou celui des Travaux publics pour les combustibles et carburants. Inversement, un décret du 12 septembre a interdit les ventes au dehors ou la réexportation de toute une série de denrées alimentaires, matières industrielles (minerais, métaux, textiles, matières grasses) ou demi-produits (produits chimiques, sidérurgiques, etc...) en subordonnant, ici encore, l'octroi des dérogations à l'autorisation des ministères intéressés.

En ce qui concerne la réglementation de la sortie des marchandises, il existe en tout trois textes, dont le premier, comme on a eu l'occasion de le mentionner, est le décret et arrêté du 12 septembre 1939. Le second est le décret du 27 octobre 1939, portant modification de la liste A annexée au décret du 12 septembre 1939, prohibant la sortie de certaines marchandises. Le troisième est l'arrêté du 1^{er} novembre 1939 portant création d'une commission chargée d'examiner les questions relatives à l'importation et à l'exportation.

Ces décrets portent atteinte à la liberté du commerce. Celle-ci a été consacrée et affirmée en France par une loi du 17 mars 1791. Les décrets en question qui limitent cette liberté constituent des mesures que le Gouvernement n'aurait certainement pas pu prendre en temps normal. En effet, leur irrégularité ne ferait pas l'ombre d'un doute en période normale.

2. — Déclaration obligatoire des stocks

En temps de guerre, le Ministre de l'Agriculture peut imposer aux personnes ou sociétés qui achètent pour

les revendre des denrées ou produits susceptibles d'être utilisés pour l'alimentation, humaine ou animale, l'obligation :

a) de déclarer périodiquement les quantités qu'elles possèdent de ces denrées ou produits, ainsi que de tenir à l'usage de l'administration, la comptabilité des entrées et des sorties des dites denrées ou produits.

b) de constituer ou d'entretenir des stocks de ces denrées ou produits.

L'obligation de faire des déclarations de stocks a été l'objet du décret-loi du 27 octobre 1939 relatif aux denrées alimentaires et aux produits agricoles. Des arrêtés du Ministre de l'Agriculture détermineront les denrées ou produits qui devront faire l'objet de ces déclarations, de cette comptabilité ou de ce stockage, ainsi que les conditions dans lesquelles ces mesures seront appliquées et notamment les exceptions à prévoir en faveur des petits producteurs ou détaillants.

Toute inexactitude relevée dans les déclarations ou dans la comptabilité entraînera la confiscation d'une quantité de denrées ou de produits égale à l'excédent ou au déficit constaté.

Les omissions de déclarations ou le refus, soit de tenir ou de présenter la comptabilité, soit de constituer ou d'entretenir des stocks obligatoires, pourront entraîner la confiscation des denrées ou produits et la fermeture de l'établissement.

Les infractions aux arrêtés pris en exécution du décret du 27 octobre 1939 seront passibles d'une amende de 100 à 5.000 francs et d'un emprisonnement de 6 jours à deux mois, ou de l'une de ces deux peines seulement.

En cas de récidive, l'amende sera portée de 3.000 à 20.000 francs et l'emprisonnement de deux mois à un an.

Pour les stocks de certaines matières premières, le décret du 7 décembre 1939 a prévu que le Ministre de l'Armement peut imposer aux propriétaires, gérants ou détenteurs de stocks de matières premières, l'obligation de déclarer tout ou partie des stocks.

La déclaration de ces matières ne sera obligatoire que si le tonnage dépasse un tonnage minimum fixé par le Ministre de l'Armement. Ce dernier peut mettre les détenteurs de matières premières dans l'obligation de n'utiliser ces stocks que pour la satisfaction des besoins de la défense nationale.

A ces décrets s'en ajoutent d'autres impliquant aussi une déclaration des stocks concernant le sulfate de cuivre, le blé dur, les produits azotés minéraux, les alcools, les matières premières, les textiles et les cuirs et peaux (1).

Tous ces décrets sont inspirés du même esprit que le décret-loi du 27 octobre 1939 relatif aux denrées alimentaires et aux produits agricoles et celui du 7 décembre 1939 concernant certaines matières premières.

Ils visent tous en général la production et la réunion

(1) Consulter la loi du 28 novembre 1940, relative au sulfate de cuivre.

— la loi du 27 septembre 1940, relative à la déclaration des stocks de blé dur.

— la loi du 13 septembre 1940, relative à la déclaration des stocks de produits azotés minéraux.

— l'article 10 de la loi du 23 août 1940, visant tout commerçant ou dépositaire détenant des alcools, l'obligation de faire la déclaration.

— la loi du 9 juillet 1940, tendant à rendre obligatoire la déclaration des stocks de matières premières textiles et de cuirs et peaux.

de ressources en matières premières, produits agricoles, industriels qui sont nécessaires aux besoins du pays en cas de mobilisation, de danger de guerre, d'état de siège.

3. — Autorisation préalable pour la création ou l'extension des établissements commerciaux, industriels ou artisanaux

Selon le décret du 9 septembre 1939, la création ou l'extension de tout commerce ou de toute industrie ou de tout établissement artisanal, est subordonnée à une autorisation du préfet du département dans lequel la création est envisagée ou dans lequel est situé l'établissement dont l'extension est demandée.

Cette autorisation est accordée, après avis de la Chambre de Commerce dans la circonscription de laquelle est ou doit être exploité l'établissement.

Toute infraction aux dispositions du décret du 9 septembre 1939 est passible d'une amende de 500 à 5.000 fr. En cas de récidive, l'amende peut être portée au double.

Un arrêté du 22 avril 1940 a spécifié que le droit de recours contre la décision préfectorale peut être exercé dans un délai de quinze jours, devant le Ministre du commerce. En conséquence, l'ouverture ou l'extension autorisée par arrêté préfectoral d'un établissement commercial, industriel ou artisanal est subordonnée, soit à l'expiration du délai de quinze jours, quand aucun recours n'a été formé, soit à la décision définitive du Ministre du Commerce, lorsqu'un recours a été introduit.

Dans le cas où l'arrêté préfectoral refusant l'ouverture d'un établissement est rapporté par décision du Ministre du Commerce, il appartient au préfet d'accorder l'autorisation par un nouvel arrêté.

Un recours contre ce second arrêté peut être exercé dans le délai des quinze jours qui suivent la notification et sa publication.

Il ressort du texte que le recours peut être fait, non seulement par le commerçant, mais aussi par des tiers en ce sens que tout intéressé peut l'exercer.

En l'occurrence, citons à titre d'exemple, un marchand de fruits et légumes, qui, pour une fois seulement, avait acheté du beurre et des œufs en vue de les revendre à ses clients. La XI^e Chambre correctionnelle du Tribunal de la Seine a estimé qu'en étendant ainsi sans autorisation son commerce de fruits et légumes à celui de beurre et œufs, ce marchand a commis une infraction au décret du 9 septembre 1939 concernant la création ou l'extension des établissements commerciaux, industriels et artisanaux. Le prévenu soutint qu'un acte de commerce isolé ne peut constituer le délit incriminé.

Par contre, le Tribunal de commerce a reconnu que le décret-loi du 9 septembre 1939 n'exigeait pas multiplicité des faits, mais l'achat unique suffisait pour qu'il y ait délit. En d'autres termes, le prévenu, en vendant du beurre et des œufs, s'est livré à plusieurs opérations commerciales.

Bref, ce marchand a été condamné le 12 octobre 1940, par la XI^e Chambre correctionnelle du Tribunal de la Seine,

CHAPITRE II

L'INTERDICTION D'EXPORTATION DES CAPITAUX (1)

Quelle que soit l'opinion théorique ou pratique que l'on professe sur la grave question du contrôle des changes, il faut reconnaître que l'état de guerre modifie considérablement la position du problème.

Sans doute, en temps de paix, la liberté avait rendu service au franc ; arme à deux tranchants, elle pouvait lui causer pendant la guerre un grave préjudice.

Grâce à elle les capitaux avaient pu rentrer en France, par elle, aussi, ils pouvaient s'en évader.

Aussi les circonstances postulaient l'embargo sur l'or, afin que le stock métallique, dont disposait le pays, lui permette de faire face aux importations que réclamaient les nécessités de l'armement et du ravitaillement.

Contrairement à la réglementation allemande du change, dont les dispositions remplissent plusieurs volumes, la codification française fut très brève : elle tient en treize pages du *Journal officiel* qui publia le 10 septembre 1939 un décret-loi, deux décrets simples, quatre

(1) Voir René Sédillot : « La mobilisation économique et financière dans l'Europe nouvelle », n° 1.127, p. 1.015.

arrêtés et dix formules-types. Réglementation complétée et modifiée par le décret du 20 janvier 1940, et la loi du 22 février 1941.

Ce n'était pas là du nouveau en France : déjà, deux fois, elle avait connu ce régime de guerre. Ce fut d'abord sous la Révolution, en 1794. Le Trésor, sans d'ailleurs réussir, avait alors réquisitionné les avoirs à l'étranger et suspendu le commerce des changes, tandis que le Comité de Salut public fixait les conditions de la contrainte monétaire.

Le second essai fut celui de la guerre de 1914-18 qui n'était pas suffisamment autoritaire.

En 1915, en effet, le Gouvernement français s'adressa au patriotisme des banquiers pour leur recommander de ne pas vendre de devises sans nécessité. En 1917, les maisons de change furent astreintes à la tenue d'un répertoire ; tandis qu'en avril 1918, seulement, intervint l'interdiction des achats spéculatifs et de l'exportation des capitaux.

De sorte que la politique du contrôle des changes lors de la guerre de 1914-18 procéda par étapes successives, imposées par les circonstances, sans obéir à un plan d'ensemble.

Cependant, il faut noter que depuis 1939, en particulier, l'Europe centrale et l'Amérique latine ont connu de vifs progrès en matière de discipline monétaire.

C'est la Grande-Bretagne qui, dès le début du mois de septembre 1939, devant l'imminence du conflit mondial, renonça à la liberté. La France ne pouvait que se ranger à cet exemple.

La première mesure à prendre était d'empêcher l'ex-

portation des capitaux sous toutes ses formes, sauf autorisation de la Banque de France. D'où :

1° Défense d'acquérir des biens meubles ou immeubles ou des droits quelconques à l'étranger ou exprimés en monnaies étrangères.

2° Interdiction de laisser ou conserver au dehors des devises ou monnaies étrangères ou de ne pas encaisser à l'époque prévue la rémunération de services ou tout ou partie de produits ou revenus, en dehors du territoire français.

3° Prohibition d'exportation de toutes valeurs, droits incorporels, titres de créances ou de propriété, spécialement pièces de monnaie et billets de banque français, coloniaux ou étrangers ainsi que toutes valeurs mobilières.

La seconde mesure fut la réglementation du commerce de l'or comportant interdiction, sauf autorisation de la Banque de France, d'acheter ou exporter le métal précieux sous toutes ces formes : or monnayé de monnaies françaises ou étrangères, or en barre ou en lingots, or destiné à un usage industriel ou autre ainsi que les déchets et objets d'or.

Restait seule en dehors de la prohibition la vente du métal à la Banque de France qui le payait au cours du franc, comme elle le faisait d'ailleurs depuis mars 1937.

De cette façon, l'Etat put, sans contrainte, assurer la collecte de l'or.

Mais, d'un autre côté, il fallait mettre obstacle à la fuite des devises. C'est ce que fit l'Office des changes géré pour le compte du Trésor par la Banque de France. A lui seul revenait de traiter toutes opérations

d'achat, vente, cession, transfert et encaissement de devises étrangères, d'avoirs en monnaies étrangères, créances à vue ou à court terme, sur l'étranger, notamment les pièces de monnaie et billets de banque étrangers, chèques, traites, effets, coupons, arrérages, droits de souscription, etc.

Pour mieux remplir sa tâche, l'Office pouvait recourir à des établissements bancaires ou agents de change agréés contrôlés par lui grâce à un répertoire portant inscription jour par jour et sans blancs ni interlignes des opérations effectuées pour leur compte ou pour le Trésor. Ces intermédiaires sont en outre tenus de fournir quotidiennement à l'Office un relevé détaillé des opérations effectuées et de présenter leurs répertoires, comptabilité et documents annexes à toute réquisition des agents.

Pour recevoir de l'Office ou des établissements autorisés des devises, il faut justifier la demande relative seulement au règlement des marchandises importées, ou paiement de dettes provenant d'engagements ou faits de toute nature antérieurs au 10 septembre 1939, ou enfin pour frais de voyage à l'étranger ne pouvant dépasser 25.000 fr. par personne au moment du départ, plus 20.000 fr. par mois de séjour dans les pays étrangers désignés par l'art. 8 du décret du 24 avril 1940 (*J. O.* n° 110, 12 mai 1940, p. 3.209).

Au cas où l'achat de devises paraissait destiné à une exportation illégitime de capitaux, il était refusé par l'Office et les établissements autorisés.

Dans une troisième étape, la réglementation atteignit les valeurs mobilières, notamment les valeurs étrangères, en France et hors de France.

Dans le premier cas, l'achat reste libre, mais la vente des valeurs étrangères est réservée aux résidents. Dans le second cas, tout achat de biens est interdit, sauf en cas de réemploi.

Toute exportation de valeurs est interdite, exception faite pour les non-résidents, et seulement à condition que ces valeurs leur aient appartenu avant le 10 septembre 1939, ou, du moins, qu'elles aient été importées depuis, ou acquises au moyen de devises cédées à l'Office, ou acquises par réemploi.

En un mot, le système ainsi instauré ne comporte pas utilisation par l'Etat en capitaux ou leur enchaînement. A l'intérieur, ils circulent librement ; c'est seulement leur sortie qui est limitée.

Nous analyserons ce procédé en trois principes :

1° A l'intérieur, entière liberté de circulation des capitaux : les transactions boursières se poursuivent normalement, et l'Etat français au lieu de réquisitionner les valeurs étrangères se trouvant dans le portefeuille des particuliers, se contente d'organiser la déclaration prévue par le décret du 9 septembre 1939 pour le recensement des avoirs à l'étranger « non représentés par des valeurs mobilières en France ».

2° L'importation des capitaux est libre : le Français qui veut rapatrier ses fonds possédés au dehors n'a qu'à faire au service des douanes la déclaration prévue par l'art. 5 de l'arrêté du 9 septembre 1939. Seuls d'ailleurs y sont soumis les voyageurs entrant en France pouvant n'être pas les propriétaires véritables des titres ; de même y échappent les introductions de capitaux par voie postale.

3° L'exportation au contraire, est prohibée ; la frontière est fermée à la sortie des capitaux et leur expatriation est limitée.

D'autre part, il n'y a cependant pas de règle sans exception et nous étudierons en l'occurrence les cas particuliers portant dérogation à ce principe.

I. — AGENTS DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES ÉTRANGERS

A son arrivée en France, un agent étranger est relativement aux changes considéré comme « personne étrangère ». Aussitôt entré en fonctions, sous réserve des dispositions dérogatoires indiquées ci-dessous, il est considéré comme personne française et conserve cette qualification tant que dure sa mission en France. Dès qu'elle a pris fin, il est de nouveau considéré comme personne étrangère.

S'il demeurerait rigoureusement assimilé à une personne considérée comme française, un agent diplomatique ou consulaire étranger ne pourrait effectuer aucune exportation de capitaux.

Pour éviter des démarches répétées auprès de l'Office des changes, un compte spécial en devises est ouvert à chaque agent accrédité dans une banque agréée de son choix.

Ce compte est crédité, en devise convenue, de la totalité du quantum auquel il a droit et dont le montant sera spécialement notifié par le chef de mission.

En résumé : la dérogation ainsi consentie au régime général, des personnes considérées comme françaises, consistera à admettre qu'un compte en devises étran-

gères puisse être alimenté en permanence, sans que la totalité des devises reçues soit cédée à l'Office des changes.

Au moment où prend fin leur mission en France, les agents étrangers reprennent leur qualité de « personnes considérées comme étrangères ».

A ce titre, ils peuvent :

1° Transférer à l'étranger tout ce qu'ils possédaient en France à la date du 10 septembre 1939 ;

2° Effectuer des transferts à concurrence de la marge non utilisée ;

3° En revanche, la liberté d'appréciation de l'Office demeure entière à l'égard de toute demande de transfert.

Si l'agent étranger appartient à un pays dont la devise n'est pas négociée par l'Office des changes, les émoluments seront crédités en une tierce devise indiquée par le chef de mission ou en francs.

La faculté de transfert concédée aux agents sera également exercée dans le cadre de ces prescriptions générales.

Les possibilités de transfert lors du départ de l'agent seront déterminées comme dans le cas général.

II. — CHANCELLERIES ET SERVICES DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES

Ces organismes peuvent avoir à transférer des recettes (notamment des recettes consulaires) à l'administration étrangère dont ils dépendent ou à effectuer

divers paiements à l'étranger ; d'autre part leur trésorerie peut être approvisionnée par leur pays d'origine, soit en devises, soit en francs. Il est donc nécessaire de les faire bénéficier sur certains points de dérogations à la réglementation générale.

Le compte ordinaire ouvert à ces organismes est un compte francs, soumis en principe aux dispositions applicables aux personnes considérées comme françaises.

Le chef de mission ou ses fonctionnaires accrédités pour faire fonctionner le compte, ont la faculté d'adresser périodiquement à l'intermédiaire agréé en double exemplaire, un relevé certifié des recettes à transférer, au vu duquel l'intermédiaire peut opérer le transfert dans la devise préalablement convenue. L'envoi du double à l'Office des changes vaut justification de transfert ainsi effectué. Toutefois, l'Office se réserve de reviser éventuellement ce *modus vivendi*.

Les demandes de devises correspondant à des paiements dans des pays tiers, continuent à être instruites selon la procédure générale.

Si l'importance des mouvements en devises dans les deux sens justifie un régime particulier, un compte spécial en devises pourra être ouvert à l'organisme étranger, à la demande du chef de mission et chez un intermédiaire agréé de son choix.

Après avoir étudié la prohibition des exportations des capitaux et quelques dérogations visant les agents diplomatiques et consulaires étrangers, les chancelleries et services diplomatiques et consulaires, il nous semble utile de dire un mot sur la situation financière où se trouvait la France pendant la guerre de 1914 et celle

de 1939, afin de nous permettre de faire une comparaison entre ces deux périodes.

En 1914, dès le début des hostilités, ce fut la course des porteurs de billets aux guichets des banques, pour obtenir la conversion en métal de leurs coupures.

Les Chambres avaient dû, hâtivement convoquées en session extraordinaire, voter la suspension de la convertibilité.

En 1939, l'adaptation, à l'état de guerre, de la monnaie et de l'économie française se fit instantanément : les banques et les caisses d'épargne n'eurent aucunement à différer ou ralentir les paiements ; plusieurs établissements même, pour bien prouver leurs possibilités, proposaient d'ouvrir leurs guichets à des jours et heures où ils sont normalement fermés.

De son côté la Bourse des valeurs continua de fonctionner, alors qu'en 1914, elle avait été fermée pendant plusieurs mois (2 septembre - 7 décembre). A Paris, notamment, le marché n'accusa aucun désarroi et ne réclama aucun régime restrictif.

Une autre anomalie se produisit simplement : pendant un temps très bref, certains fournisseurs manifestèrent une propension à se faire payer comptant leurs livraisons.

L'intervention des groupements professionnels suffit d'ailleurs à réprimer l'usage de cette précaution instinctive.

Il n'y eut pas besoin de recourir au moratoire général qui en 1914 avait troublé si profondément toute l'économie française qui fut longue à s'en remettre.

Aucune mesure de précaution ne fut prise, sauf, ce

qui est bien naturel, quelques ménagements à l'endroit des mobilisés.

Le contrôle monétaire se révéla pleinement efficace ; par son intervention, la fuite des capitaux ne s'ajouta pas au déficit commercial, et la France n'eut à prélever sur ses réserves d'or que le minimum indispensable à la conduite de la guerre. De même il réduisit à fort peu de choses le rôle des bourses noires, surtout par l'interdiction d'importation des billets de banque français.

Cependant, il ne faut pas oublier que le régime monétaire ainsi instauré est transitoire.

Fait pour la guerre, il n'est pas compatible avec les règles du temps de paix.

Il faudra donc prévoir, dès le retour de celui-ci, la reprise du régime normal avec la liberté rendue à la monnaie.

Il ne serait pas sans inconvénient de maintenir trop longtemps la liaison ainsi créée entre un événement politique et une organisation financière.

CHAPITRE III

LE RATIONNEMENT DES CONSOMMATIONS

Ce n'est qu'assez tard que le rationnement des consommations établi en France pendant cette dernière guerre a été effectivement mis en exécution, puisque l'application des cartes d'alimentation, prévue pour le 1^{er} avril 1940, a été différée jusqu'au 15 août de la même année, de peur de heurter les habitudes acquises en temps normal. Dès le début des hostilités, le Gouvernement, obéissant à certaines raisons, s'est donc plutôt inspiré dans sa politique, de l'exemple de la fourmi que de celui de la cigale.

La flotte marchande est réservée au transport des armes, munitions, carburants, charbons étrangers et tous produits indispensables à son ravitaillement.

Ce ravitaillement est d'ailleurs limité à l'arrière; les non-combattants devant se restreindre et même se priver en faveur de ceux du front. D'où les cartes et la formule bien connue de l'autre guerre. « Avec la carte nous aurons peu, mais nous en aurons tous », restrictions opportunes qui ont évité l'accaparement des produits et la hausse illicite,

Ces mesures avaient été rendues nécessaires par le bouleversement survenu du fait de la mobilisation dans la production civile. Nombre de travailleurs des villes et des champs avaient dû rejoindre leur corps, et la plupart des industries avaient dû abandonner leurs fabrications habituelles au profit de la défense nationale.

Enfin les ressources, or et devises, avaient été affectées à l'achat de matériel de guerre et des matières premières indispensables aux usines; impossible de songer à l'achat des produits de luxe; la France ne pouvait épuiser au superflu ses moyens d'échange, elle devait au contraire veiller à les accroître; toute la production de l'industrie nationale vint donc les renforcer.

Politique prudente de réserve, qui plus tard s'adapta aux circonstances.

En effet, après la conclusion de l'armistice de juin 1940, le rationnement a changé d'aspect. Il est devenu plus sévère. On peut se demander comment la France, qui était un pays riche, se trouve aujourd'hui réduite à tant de privations.

Cette situation fut amenée par le jeu concurrent d'un ensemble de causes qui s'ajoutèrent les unes aux autres; parmi elles, nous citerons simplement : deux années successives de mauvaises récoltes (1938-1940); les réquisitions et les achats de l'armée consécutifs à la mobilisation; enfin la taxation, dont les menaces firent disparaître une partie de la production.

En outre, autrefois la France faisait appel à ses colonies et à l'étranger pour assurer sa subsistance. En 1938-1939, 27 % des aliments consommés en France ve-

naient de l'extérieur. Mais le blocus a supprimé des sources de ravitaillement indispensables (1).

Au total, la France ne dispose pas actuellement de plus de la moitié de ses ressources normales. C'est pourquoi elle est soumise à un régime de restrictions qui s'aggrave.

D'une façon générale, on peut distinguer trois types de restrictions de consommation : (2)

1° Limitation des ventes et des achats. Il est interdit au vendeur de vendre au même acheteur au delà d'une certaine quantité pour une certaine période ; et une interdiction analogue frappe l'acheteur. Le procédé nécessite dans beaucoup de cas l'établissement de cartes de rationnement, munies de bons, pour le pain, la viande ou la charcuterie, les matières grasses (huile ou margarine ou saindoux, beurre ou graisse végétale) et l'interdiction de fournir, si ce n'est sur présentation de bons et pour la quantité indiquée sur la carte.

Pendant la guerre de 1914, la France avait pratiqué le procédé de restriction. Par l'arrêté du 15 février 1917, on établissait une carte de sucre et celle de charbon en vertu d'une circulaire du 29 avril 1917. Une carte de lait dont l'emploi fut rigoureusement réglementé, au mois de mai 1917 (3). Les automobilistes n'obtenaient

(1) M. Achard, secrétaire d'Etat au Ravitaillement, a réuni le 28 mars 1941, les représentants de la Presse, tenant à les mettre au courant de la situation de l'approvisionnement alimentaire du pays. Pour mieux faire ressortir les difficultés de l'heure présente, il en a donné les causes essentielles (Voir le *Journal des Débats* de ce jour).

(2) Voir Louis Rolland « Le rationnement des consommateurs », dans la *Revue du Droit public*, 1917, p. 320 à 339.

(3) Voir le « Temps » du 29 avril et du 3 mai 1917.

d'essence que contre remise de bons (1). A partir de janvier 1918, les consommateurs reçurent une carte individuelle, d'abord dans les villes et bientôt dans toute la France.

Pendant la guerre de 1939, il a été décidé par décret du 29 février et par les arrêtés du 9 mars et du 20 octobre 1940, relatifs au recensement de la population et à la distribution des cartes de rationnement. Ils ont visé principalement les consommations de certaines catégories de denrées, objets ou produits. Les consommateurs sont répartis en 7 catégories, dont chacune a droit à des rations ou quantités différentes qui sont établies notamment en fonction de l'âge et du genre de travail effectué. Mais selon l'arrêté du 15 juin 1941, ces consommateurs ont été répartis en 8 catégories.

Un décret du 29 février 1940 prévoyait le 1^{er} avril comme date extrême pour les déclarations à faire en vue de l'obtention de cartes d'alimentation. Puis l'application fut différée jusqu'au 15 avril. Ces attermoissements étaient dus à une certaine timidité politique, à la peur de heurter des habitudes qu'il fallait bien soumettre à la discipline un jour ou l'autre par la force des choses, car l'abandon des produits dans une guerre n'a de valeur que si l'on sait l'utiliser au mieux pour des fins nationales.

Bien que le décret relatif aux cartes de rationnement porte la date du 29 février 1940, ce n'est qu'après l'armistice que l'on s'est mis à appliquer rigoureusement les mesures de réglementation de tous les produits de

(1) Décret du 16 avril 1917.

première nécessité, étant donné que le pays s'est trouvé privé de ses ressources de ravitaillement, en raison du blocus et de la défaite.

Le savon, les produits pétroliers, le charbon, les chaussures, les vêtements et articles textiles ont été réglementés de la même façon.

1° Pour les savons de toilette ou le savon de ménage, on a eu droit en avril 1941 à 75 gr. par mois, — savons de ménage 75 gr. ou paquet de poudre de savon — 250 grammes ou 1 kilo de lessive au savon.

Tous les hommes âgés de 17 ans le 1^{er} mars 1941, ont eu droit à la même époque à un bâton de savon à barbe de 50 gr. ou 80 gr. de crème à raser mousseuse ou 200 grammes de crème à raser sans blaireau.

Les savons ne peuvent être livrés aux particuliers que contre remise de coupons détachés d'une feuille spéciale de tickets, cette feuille étant établie pour une période de quatre mois et remise aux ayants-droit au début de chaque période en échange du coupon de la carte d'alimentation afférent au premier mois de cette période. (Voir l'arrêté du 31 octobre 1940 relatif à la vente du savon).

2° L'essence, le pétrole lampant, le gaz-oil et fuel-oil ne peuvent être délivrés aux consommateurs que contre remise des bons ou tickets de consommation. (Voir le décret du 20 septembre 1939 réglementant la consommation des produits pétroliers.)

3° Quant au charbon, les consommateurs sont divisés en vue de la répartition en quatre catégories :

1° Services publics de caractère industriel,

2° Autres établissements publics,

3° Petit commerce et petite industrie,

4° Foyers domestiques.

Le rationnement des quantités destinées aux consommateurs des trois premières catégories a été réglé par un taux de réduction appliqué, pour chaque établissement, au tonnage moyen effectivement consommé au cours des deux dernières années écoulées. Pour la quatrième catégorie, il y a lieu de faire une distinction :

a) Chauffage collectif d'immeubles. Le rationnement des quantités a été fixé par un taux de réduction appliqué, pour chaque immeuble, au tonnage moyen effectivement consommé au cours des deux saisons de chauffage 1937-1938 et 1939.

b) Autres foyers domestiques. La carte de charbon a été délivrée au chef de famille. La carte se compose d'une souche et d'une feuille de coupons correspondant à une année de consommation. Les coupons sont numérotés et portent l'indication du département dans lequel la carte est valable. Dans le département de la Seine par exemple, chaque coupon a donné droit à 12 k. 500, soit 150 k. de charbon pour l'année 1940-1941. Ce contingent a été porté à 25 k. par coupon, soit 300 k. pour l'année 1941-1942. Dans tous les cas, le nombre des coupons accordés au titulaire d'une carte dépend du nombre de personnes groupées au foyer correspondant, du nombre de pièces occupées par ces personnes, du type de l'immeuble et le cas échéant de l'utilisation d'autres appareils de chauffage. Cependant le nombre de coupons n'augmente pas proportionnellement au nombre de personnes du foyer. (Voir l'arrêté du 8 mai 1940 relatif à la carte de charbon).

En vue de ménager le charbon, le décret du 1^{er} avril 1940 prescrit la réduction de la consommation du chauffage central collectif et des circulations d'eau chaude. Le fonctionnement des chauffages et distributions d'eau chaude est complètement interrompu du 1^{er} avril au 15 octobre. Cette interruption ne s'est pas appliquée aux établissements de cure, aux établissements à caractère exclusivement médical. Les établissements de bains sont fermés à l'usage du public pendant trois jours consécutifs par semaine, aussi bien en hiver qu'en été.

Un arrêté préfectoral de la Seine, du 13 avril 1941, a réglementé l'interdiction de se servir du gaz pour le chauffage des locaux à dater du 15 avril jusqu'au 15 octobre.

4° Après avoir atteint les produits alimentaires, les produits pétroliers, le charbon, le gaz, le savon, les restrictions s'étendent maintenant aux chaussures (loi du 3 janvier 1941), aux vêtements et articles textiles (lois des 11 février, 17 juin 1941 et arrêté du 18 juin de la même année).

En vertu de la loi du 3 janvier 1941, sur simple présentation de sa carte d'alimentation, le consommateur recevra de la mairie une fiche de demande qu'il remplira, et où il mentionnera le genre de chaussures qu'il désire. Sa demande admise par la commission, il ne lui restera qu'à retirer à la mairie son coupon d'achat, lequel sera valable pendant trois mois sur toute l'étendue du territoire français.

En vertu de la loi du 11 février 1941, les consommateurs ne pourront acquérir les vêtements et les articles textiles que par la délivrance d'un bon d'achat. Toute

vente ou la livraison de ces produits et articles sera subordonnée à la remise de bons. Les bons d'achat seront délivrés par le maire compétent pour le renouvellement des feuilles de coupons de la carte d'alimentation, sur demande écrite du consommateur justifiant les circonstances qu'il invoque.

Par dérogation à cette loi, l'arrêté du 20 mars 1941 prévoit que tout Français pourra, sans avoir à se munir de bons d'achat, acquérir des vêtements neufs à base de laine (vestons, gilets, pantalons, blouses, robes, jaquettes, etc...) à condition de déposer entre les mains de son fournisseur, à titre gratuit, une quantité double des mêmes produits usagés mais susceptibles, après remise en état, d'être à nouveau affectés aux usages vestimentaires. Les vêtements usagés à remettre au tailleur ou à la couturière devront être en état acceptable. Les vieilleries trop caractérisées seront refusées. Ces vêtements seront confiés au Secours National qui, après désinfection et remise en état, les distribuera gratuitement aux personnes nécessiteuses.

Sous l'empire de la loi du 17 juin 1941, on a établi une carte de vêtements provisoire dont la validité a été fixée pour six mois. Elle sera remplacée dans le début de 1942 par une carte définitive.

Il est désormais interdit d'acquérir ces articles sans remettre au marchand un coupon d'achat. L'institution de ce régime n'a fait que répondre aux exceptionnelles nécessités de l'heure présente. En effet, la raréfaction extrême des stocks due aux événements récents, l'arrêt presque total des importations en France, l'appauvrissement du cheptel ont rendu la production nationale

de ces articles très inférieure à ce qu'elle était en période normale. Devant cette situation et pour éviter que seuls les clients fortunés puissent, en y mettant le prix, s'approvisionner au détriment des classes plus modestes, le Gouvernement du Maréchal Pétain n'a pas hésité à instituer pour ces articles indispensables au travail et à la vie, un régime de répartition sévèrement contrôlée.

C'est également dans le même esprit qu'on a pris un arrêté le 2 mai 1941 réglant la question des restaurants. En effet, les prix des repas désormais fixés, sont échelonnés suivant les catégories de restaurants, celles-ci étant au nombre de quatre :

Catégorie « A » de 35 fr. 10 à 50 fr.

Catégorie « B » de 25 fr. 10 à 35 fr.

Catégorie « C » de 18 fr. 10 à 25 fr.

Catégorie « D » égale ou inférieure à 18 fr.

Aucun restaurant n'a le droit de servir des repas à des prix supérieurs à 50 fr. Ces prix s'entendent couvert et pain compris et toutes boissons non comprises. Aucun supplément de prix ne peut être demandé pour les repas sans boisson, mais les établissements qui, avant la publication de l'arrêté, servaient les menus avec le prix de la boisson inclus devront continuer ce service. Un supplément de prix peut être demandé dans certains cas, sans toutefois dépasser 35 % du prix maximum autorisé pour les catégories.

Pas de plat de viande le soir, sauf les jours de fêtes légales.

Dans les quinze jours suivant la date de la publication

de l'arrêté, les exploitants des restaurants ont dû déclarer dans quelle catégorie ils entendaient se ranger. Les chefs d'établissements sont tenus d'afficher, de manière très apparente à l'intérieur et à l'extérieur de leurs établissements :

1° L'indication de la catégorie choisie,

2° Le menu du jour à partir de 10 heures pour le déjeuner et de 17 heures pour le dîner. Le menu doit comporter désignation de la valeur du ou des tickets de consommation à remettre par le client.

Les plats de viande ne peuvent entrer, sauf les jours de fêtes légales, dans la composition des repas, servis entre 15 heures et 6 heures du matin. Le dimanche soir exceptionnellement, la viande est autorisée, mais à condition qu'il s'agisse uniquement des restes de préparations culinaires ayant figuré au menu de midi.

Le jour où la consommation de la viande de boucherie est autorisée, le poisson est interdit, sauf les dimanches et jours de fêtes légales.

Le restaurant ne peut pas demander pour un seul repas plus de 90 grammes de tickets de viande, ni plus de 20 grammes de tickets de fromage ; quant aux matières grasses, 10 grammes au maximum pour les repas servis avant 15 heures et 5 grammes pour les repas servis à partir de 15 heures.

Un tel arrêté, on s'en rend compte aisément, doit gêner sensiblement la scandaleuse activité du marché noir, ainsi que la clientèle riche de ce dernier. En contrepartie, l'application de ces mesures est de nature à amener une répartition plus équitable des denrées destinées à la masse des consommateurs.

Tous ces textes concernant le savon, les produits pétroliers, le charbon, les chaussures et les vêtements et articles textiles ont rendu nécessaire l'établissement de cartes de rationnement munies de bons pour l'achat, et l'interdiction pour le fournisseur d'effectuer des ventes sans bons et au delà de la quantité indiquée sur ces derniers.

2° Le second type de rationnement, c'est la suppression pure et simple de la vente, mise en vente et de la fabrication de certains produits dans la composition desquels il entre une quantité trop grande de certaines denrées indispensables.

En avril 1917, les autorités françaises autorisèrent le mélange de farine de seigle, d'orge et de sarrasin dans la fabrication du pain, puis elles permirent l'utilisation de fèves et de riz. En mai 1917, elles rendirent ces mélanges obligatoires. Les interdictions se succédèrent pour économiser le blé, interdiction d'employer le pain à l'alimentation des animaux, interdiction de vendre du pain frais, des brioches et des croissants (décrets des 9 février, 8 avril 1917 et 10 octobre 1918 pour la consommation du pain). Pendant la guerre de 1914, la ration quotidienne de pain, fixée de 200 à 600 grammes selon les cas, fut ramenée en mars 1918 de 100 à 400 grammes.

C'est dans ce but qu'a été promulgué pendant la guerre de 1939, le décret du 29 février 1940 interdisant la fabrication, la mise en vente et la vente de chocolats de luxe, de chocolats fondants ou au lait et de la confiserie. Le décret du 15 mai 1940, interdisant la fabrication de toutes les sortes de papiers d'emballage et cartons est du même type.

C'est également dans le même but qu'a été rendu l'arrêté du 24 avril 1940 interdisant la fabrication, la mise en vente ou la vente de tous autres pains provenant de farine de seigle et de froment, notamment les pains de mie et les petits pains.

D'après la loi des 19 et 22 juillet 1791, l'autorité administrative peut restreindre la liberté du commerce du pain, c'est-à-dire qu'elle peut taxer le pain, mais elle ne peut pas en réglementer la fabrication.

Fort de ces dispositions, la jurisprudence décide sans hésitation qu'il n'appartient pas à l'administration d'ordonner la fabrication d'un pain d'une qualité déterminée ou de défendre celle d'un pain de telle autre qualité.

C'est donc en opposition avec les principes et la pratique que fut défendue à Paris la fabrication du pain dit « de fantaisie ». Mesure qui avait pour but à la fois l'économie des approvisionnements et aussi le souci de ménager les intérêts bien compréhensibles de celles des boulangeries qui, par la mobilisation, avaient perdu le personnel nécessaire à la panification des diverses qualités et qui auraient ainsi été infériorisées par rapport à leurs concurrents plus heureux.

Déjà sous le premier empire, la précarité des approvisionnements et la difficulté des communications avaient fait du gouvernement le maître de l'économie, chargé de combattre la rareté et la cherté des denrées.

C'est pour cette raison que l'administration se donnait le droit de réglementer le commerce de la boulangerie, supprimé par le décret du 22 juin 1863 rétablissant la liberté de la boulangerie.

Les mêmes conditions ayant ramené en 1939 une si-

tuation semblable, l'autorité administrative s'appuyant sur la loi du 11 juillet 1938 relative à l'organisation de la nation pour le temps de la guerre, prit contre la liberté du négoce des dispositions analogues.

3° Le troisième type de rationnement est plus complexe. Il consiste à interdire pendant certains jours, durant une certaine période, la vente et la consommation des denrées.

En mai 1917, la consommation de la viande fut interdite pendant deux jours par semaine (circulaire du 14 mai 1917), et pendant trois jours par semaine en avril 1918. Le décret du 3 mai 1917 réduit la consommation des pâtisseries et confiseries. D'abord, la fermeture des pâtisseries a été fixée à deux jours par semaine, puis prohibition totale des pâtisseries et biscuiteries à base de farine.

La consommation du sucre fut limitée à 750 grammes par personne et par mois en mars 1917, à 500 grammes en octobre 1917.

Pendant la guerre de 1914, les restaurants n'étaient pas maîtres de leurs menus. Dès 1916, l'éclairage public fut réduit en raison de la crise du charbon, les ménagères furent conviées à économiser le gaz et à se servir de marmites norvégiennes.

Pendant la guerre de 1939, aux termes du décret du 1^{er} avril 1940, les boucheries sont fermées chaque semaine pendant trois jours consécutifs. Les charcuteries, pendant deux jours consécutifs. Les boucheries hippophagiques et les triperies, pendant un jour par semaine. Le décret du 26 décembre a modifié quelque peu le système : sans toucher aux dispositions établies pour les

boucheries, les charcuteries et les triperies, on a créé trois jours sans viande de cheval et d'agneau de lait ou chevreau de lait en interdisant la vente de ces viandes pendant les jours où la vente de la viande de boucherie est autorisée, exception faite des dimanches et jours de fêtes légales. Il en a été de même pour la viande de volaille (poulets, canards, pintades, dindes, oies, pigeons, etc...) qui a été réglementée par le décret du 29 octobre 1940.

La politique restrictive tendant à ménager les réserves de viande a été assez nette, en raison des besoins considérables des armées et du désir d'éviter les achats au dehors. Ces mesures se sont combinées avec l'interdiction de servir dans les établissements ouverts au public (au même repas et au même consommateur) plus d'un plat contenant de la viande, quelle qu'en soit la nature. Ce plat ne doit pas comporter plus de 150 grammes de viande avec os ou 100 grammes de viande sans os (article 6 du décret-loi du 23 décembre 1939). Mais en fait, à partir du 1^{er} avril 1941, la ration de viande a été diminuée à 360 grammes avec os ou 288 grammes sans os par semaine.

Pour ménager le sucre, on avait prévu d'autre part, le 29 février 1940, la fermeture des pâtisseries le mardi, le mercredi et le vendredi. Mais la loi du 30 juillet 1940, modifiée par celle du 9 novembre 1940, a prévu quatre jours consécutifs sans confiserie, sans biscuiterie et sans pâtisserie par semaine.

Enfin le décret du 28 février 1940 tendant à restreindre la consommation de l'alcool et des apéritifs, est du même type.

L'article 1^{er} du dit décret prescrit que la vente ou l'offre gratuite de boissons spiritueuses ou apéritifs de toute nature à consommer sur place dans tous les endroits accessibles au public est interdite, les mardi, jeudi et samedi de chaque semaine.

La vente au détail des boissons à emporter ne peut, depuis le 1^{er} juillet dernier, être effectuée par quantités inférieures à deux litres. Toute infraction à ces dispositions étant punie d'une amende de 100 à 2.000 francs à charge du négociant et de la personne qui a offert la boisson interdite. Le tribunal peut, en outre, prononcer la fermeture des établissements et en cas de récidive, l'interdiction d'exercer la profession de débitant de boisson.

Il faut reconnaître que ces sanctions rencontrent une hostilité vigoureuse, l'habitude de l'apéritif étant une coutume qui jouit des privilèges d'une véritable « institution ».

Cependant avec les hostilités, c'était une question à la fois de morale et d'hygiène qui se posait : on ne pouvait laisser les mobilisés de l'arrière, leurs femmes, les civils se livrer aux excès de boisson entraînant de dangereuses excitations suivies bientôt d'ailleurs de dépressions cérébrales susceptibles d'inquiéter l'ordre public. C'était aussi une urgente précaution d'hygiène sociale.

Avant de terminer ce chapitre, il nous semble intéressant de dire quelques mots sur le rationnement mensuel en France à la suite de l'établissement de la carte

d'alimentation. Comme les restrictions actuelles varient suivant les mois, nous n'indiquerons qu'à titre d'exemple les rations alimentaires pour le mois d'avril 1941, période de privations particulièrement dures, afin de nous rendre mieux compte de la situation pénible dans laquelle se trouve la France.

Voici les quantités de produits alimentaires auxquelles les différentes catégories de consommateurs ont eu droit en avril 1941 :

1° La consommation de pain — 100 gr. par jour pour la catégorie E (enfants des deux sexes âgés de moins de trois ans) contre remise de tickets ; — 200 gr. par jour pour les catégories J1, V. (J1 : enfants des deux sexes de 3 à 6 ans ; V. consommateurs des deux sexes de plus de 70 ans) ; 275 gr. pour les catégories J2 et A (J2 : enfants des deux sexes de 6 à 12 ans révolus ; A, consommateurs des deux sexes de 12 à 70 ans) ; 350 gr. par jour pour les catégories T. C. (se livrant à un travail pénible nécessitant une dépense de force musculaire), contre remise de tickets.

2° Quant à la viande, la quantité à consommer a été fixée à 250 gr. ou 350 gr. par semaine selon les localités pour les catégories E, J1, J2, V, A, C, 310 ou 360 gr. par semaine, selon les localités pour la catégorie T seulement (soit 360 gr. avec os ou 288 gr. sans os par semaine) contre remise de tickets.

Il arrive souvent que le fournisseur ne peut donner la quantité voulue de marchandise désirée même contre remise de tickets à ses clients et cela malgré les longues heures pendant lesquelles on a attendu sans rien obtenir. En d'autres termes, ces tickets représentent quel-

quefois, aux yeux des consommateurs, comme un « chèque sans provision ».

3° Pour la matière grasse (beurre, margarine, huile, saindoux, graisse végétale) la consommation a été fixée à 100 gr. par semaine et par personne pour toutes les catégories de consommateurs, contre remise de tickets.

4° Les restrictions ont été imposées à la consommation du sucre. La quantité accordée s'est élevée à 1.000 gr. par mois et par personne pour la catégorie E et 500 gr. pour toutes les autres catégories, contre remise de coupons.

5° Pour le café, néant pour la catégorie E et 250 gr. par mois pour toutes les autres catégories de consommateurs, contre remise de coupons.

6° Pour le riz, 300 gr. par mois pour la catégorie E et 200 gr. pour les autres catégories de consommateurs, contre remise de coupons.

7° Quant aux pâtes alimentaires, la quantité disponible par mois et par personne a été fixée à 375 gr. pour toutes les catégories de consommateurs contre remise de tickets.

8° Quant aux légumes secs, leur vente strictement rationnée n'a été assurée que pendant l'hiver; la vente des légumes verts était libre, mais on les a trouvés rarement au marché et aux Halles.

9° Chaque consommateur recevait en échange de tickets une ration de 500 gr. de pommes de terre.

10° Le lait n'a été distribué aux consommateurs que contre remise à un commerçant détaillant ou à un distributeur de lait, d'un ticket mensuel de la carte de consommation. La ration pour les malades, pour les

vieillards, pour les femmes enceintes a été fixée à un demi litre; pour les enfants de moins de 5 ans, trois quarts de litre; au-dessus de 6 ans, un quart de litre.

La consommation du lait concentré ou du lait condensé était également interdite pour toutes personnes autres que les malades, les ouvriers exposés au danger d'intoxication saturnine et les enfants au-dessous de 18 mois.

Pour justifier la nécessité de l'emploi du lait concentré ou condensé, les malades devaient présenter un certificat médical, alors qu'un certificat du maire était exigé pour les enfants de moins de 18 mois et les ouvriers des industries soumises à l'intoxication saturnine.

Tel est le rationnement établi pour le mois d'avril 1941. Cet exemple nous montre nettement que les restrictions d'aujourd'hui sont plus rigoureuses que celles subies par la France de 1914-18.

CHAPITRE IV

LA RÉGLEMENTATION DES PRIX EN TEMPS DE GUERRE (1)

A toute époque, même en temps de paix, les gouvernements se préoccupent du mouvement des prix à cause des incidences économiques qui en résultent et des conséquences sociales qui peuvent en découler. Un organe de contrôle existait donc en France, qui devait réprimer les hausses injustifiées.

La guerre nécessitait, par suite de la tendance à la hausse qu'elle entraîne forcément, le remaniement de ce système.

On savait, par expérience séculaire, que la hausse, en temps normal, ne peut se développer; au bout d'un certain temps, par le jeu des lois économiques, il se produit, en effet, une raréfaction du nombre des acheteurs obligés devant le niveau des prix de réduire leurs demandes, ce qui, automatiquement, imprime une tendance à la baisse à l'ensemble des prix.

En temps de guerre, il en va tout autrement : la mo-

(1) Voir la réglementation des prix par Marcel Fournier dans la *Gazette des Prud'hommes*, n° 7, juillet 1941, p. 47 et suiv.

bilisation, le trouble inévitable des affaires, réduisent la capacité d'achat de la plupart des consommateurs. On ne peut donc sans danger, s'en remettre au mécanisme naturel des choses pour jouer le rôle de réducteur de la hausse. Bien plus, l'Etat, devenu le grand, le principal client, est obligé, en présence de la consommation anormale qu'il doit faire, — tandis que ses réserves financières ne se renouvellent plus, — d'empêcher la hausse verticale qui ne manquerait pas de se produire, épuisant rapidement ses disponibilités.

On comprend donc que le Gouvernement français prit des mesures pour le temps de guerre afin de contrôler les prix dans le cadre nécessaire d'une économie disciplinée. C'était fait dès 1938.

Pourtant, reconnaissons-le, jusqu'ici, le succès n'avait guère couronné les tentatives renouvelées de surveillance des prix. C'est qu'il est quasi-impossible de contraindre la « nature des choses » et d'empêcher de jouer les raisons profondes qui poussent à la hausse des prix.

Aujourd'hui encore, combien d'artifices permettent à des industriels ou à des négociants, plus habiles qu'intègres, de tourner la réglementation. Sans toucher aux tarifs officiels de vente qui demeurent intacts, ils diminuent par exemple la qualité de la marchandise, ou exigent le paiement comptant, — ce qui pratiquement leur fait gagner le montant de l'escompte, — ou suppriment la livraison à domicile : subterfuges qui reviennent à majorer pratiquement les prix réels, tout en respectant la légalité.

Mais, alors qu'avant septembre 1939, l'Etat ne pouvait réagir contre de telles pratiques, — condamné qu'il

était par la logique, à admettre les conséquences des principes du libéralisme économique dont il se réclamait par ailleurs, — ayant, au contraire, renoncé à cette doctrine, — tout au moins ajournant à des jours meilleurs le retour aux pratiques qu'elle justifie, — aujourd'hui, il s'efforce de diriger l'économie au mieux de l'intérêt général.

Le texte initial que les dispositions postérieures ne firent que préciser est le décret du 9 septembre 1939 portant réglementation des prix en temps de guerre qui reste la base de cette réglementation. Depuis, en effet, sont intervenus les décrets du 30 janvier 1940, 29 février 1940, 9 avril 1940. Enfin une loi du 21 octobre de la même année intervint. Publiée le 10 novembre, le *Journal Officiel* ne parvenant à Paris que le 13 novembre, elle y fut applicable le 14 novembre.

Loi de codification, groupant les textes antérieurement publiés, elle a cependant innové sur certains points :

- a) Nouvelles obligations pour les commerçants afin de faciliter le contrôle des prix ;
- b) Modifications apportées à la procédure ;
- c) Aggravation des pénalités prévues.

C'est à la lumière de ces textes que nous aurons maintenant à examiner les principes directeurs de la réglementation des prix en temps de guerre, parlant successivement du blocage des prix, des dérogations qu'il comporte, du domaine auquel il s'étend, ce qu'il prohibe, et par quelle procédure on atteint les coupables, le cas échéant.

1. — Blocage des prix

A prendre à la lettre les dispositions de l'article premier du décret du 9 septembre 1939, la solution est simple : toute majoration des prix pratiqués à la date du 1^{er} septembre 1939 est interdite.

Mais une question se pose immédiatement : on comprend qu'il faudrait l'intervention d'un hasard extraordinaire pour que les prix pratiqués à cette date fussent uniformes. Et alors, faut-il décider que chaque commerçant doit appliquer les prix pratiqués par lui-même à la date indiquée, ou faut-il, au contraire, qu'il doit vendre au prix moyen de la concurrence à la même époque ?

Problème épineux si les prix pratiqués par l'intéressé à ce moment étaient supérieurs. Peut-il, sans tomber sous le coup de la loi, continuer à vendre impunément à un taux supérieur à celui que pratiquaient ses concurrents ? Les décisions sur ce point furent loin d'être unanimes, et des hésitations se produisirent dans la pratique. Cependant la jurisprudence dominante est en ce sens qu'il faut pour apprécier les prix de base se référer uniquement aux prix personnels de tel commerçant visé et non au prix moyen.

Solution favorable sans doute aux entreprises pratiquant la vente à un taux majoré, mais aussi dangereuse pour celles qui, à la même date, pour des raisons diverses, vendaient à des prix inférieurs. Un exemple très caractéristique met en relief cette constatation.

En effet, à la date du 1^{er} septembre 1939, alors que ses concurrents vendaient Frs 3,75 l'article identique,

un fabricant d'appareillage électrique cédait, à titre de réclame temporaire, sans bénéfice, ses piles électriques à Frs 3,30. Assez logiquement, semble-t-il, le commerçant estimait pouvoir, sa vente terminée, reprendre le prix de Frs 3,75, qui était le prix normal pratiqué par ses concurrents. Poursuivi, cependant, il se vit condamner par la 11^e Chambre correctionnelle du Tribunal de la Seine, faisant ainsi une application bien littérale de la loi (11^e Chambre, 21 janvier 1941) (1).

Pourtant, personne ne contesterait la légitimité du procédé employé, d'ailleurs courant, par lequel le délinquant, pour s'attirer une clientèle ou éliminer un concurrent, vend provisoirement sans bénéfice. D'après la jurisprudence précitée, le commerçant visé doit donc continuer ces avantages à la clientèle qui jouissait du prix de faveur, mais il nous paraît qu'il pouvait, sans danger de poursuite, ne pas diminuer ses prix à la clientèle courante, puisque celle-ci ne subissait aucune augmentation.

La Cour d'appel ne prit pas position très nettement.

Mais, le décret du 9 septembre 1939 était trop simple : devant l'interdiction de majorer les prix pratiqués au 1^{er} septembre, les commerçants, tout en se soumettant en apparence à la loi, devaient s'efforcer d'échapper à son esprit par des procédés divers. C'est pourquoi le décret du 29 février 1940 est venu combler cette lacune en opposant à ces pratiques le principe suivant : « est également interdite toute majoration de prix résultant

(1) Ce jugement n'a été jusqu'ici publié ni à la *Gazette du Palais*, ni au *Dalloz* ni au *Sirey*. On le trouve cependant dans « La hausse illicite », par René Floriot, p. 28.

d'une modification quelconque des conditions de vente en vigueur au 1^{er} septembre 1939 ».

A le prendre au pied de la lettre, ce texte permettrait de frapper le grossiste qui en temps normal livrait par camions à ses clients et qui, faute d'essence, demande aux détaillants de venir prendre livraison, sans pour cela baisser ses prix.

Le décret assimile à la hausse illicite certaines de ces modifications. Nous les répartirons en différentes catégories.

La première vise les cas où une marchandise est bien vendue au même prix qu'au 1^{er} septembre 1939, mais ne profite plus, par ailleurs, des avantages, des qualités marchandes qu'elle possédait à cette date.

Le décret donne ici deux applications :

a) constitue le délit de hausse illicite le fait de vendre « nue » au même prix que le 1^{er} septembre 1939 une marchandise qui, à cette date, était vendue « logée ».

b) de même, commet le délit prévu, celui qui sans baisser ses prix vend une marchandise prise au départ de l'usine ou au quai de départ alors qu'avant le 1^{er} septembre 1939, elle était, pour le même prix, livrée franco.

A ces deux cas, la loi du 21 octobre 1940 en a ajouté un nouveau en soumettant à l'application de la loi le fait de maintenir au même prix qu'au 1^{er} septembre 1939 des produits dont la qualité, la quantité, le poids, la dimension ou le volume ont diminué.

Le 5 décembre 1940, la 11^e Chambre faisait application de ces textes (1).

(1) Voir le jugement publié dans « La hausse illicite » par René Floriot, p. 96.

Dans une seconde catégorie de cas, le décret vise les espèces où la marchandise n'a pas changé en qualité, quantité, poids ou volume, mais où, par des artifices faciles, le vendeur fait décaisser au client une somme supérieure en lui supprimant les escomptes pratiqués avant la date du décret de 1939 ou en majorant le prix principal des frais accessoires qui auparavant y étaient inclus.

a) Constitue le délit de hausse illicite, dit le décret, le fait d'ajouter des suppléments de prix pour des prestations ou fournitures accessoires dont le montant au 1^{er} septembre 1939 était compris dans le prix.

b) De même le fait de supprimer ou diminuer des escomptes, ristournes, bonifications ou remises qui, à cette époque, étaient accordées régulièrement à la clientèle.

Ici, aussi, nous avons des décisions du Tribunal correctionnel de la Seine : tout d'abord pour majorations relatives à des fournitures accessoires naguère comprises dans le prix.

Un fournisseur livrait à un épicier des boîtes de petits pois avec indication du nom et illustration comportant indication d'une marque, le tout au profit du client. Le fournisseur ayant supprimé l'étiquette, l'épicier fit lui-même les frais d'impression et de pose; il majora du montant de ceux-ci, soit Fr. 0,47 par boîte le prix de la marchandise. Il est poursuivi et condamné pour cette incorporation.

Nous ne croyons pas que le fabricant ayant livré les boîtes « blanches » fût aussi poursuivi. Cependant n'avait-il pas lui-même commis le délit en supprimant les

étiquettes à la marque de son client, sans pour cela abaisser son prix de vente ?

De même pour suppression d'escomptes ou ristournes accordés jusque là, nous avons deux décisions de la même 11^e Chambre, en date du 1^{er} février 1941 (1). Dans une première affaire un grossiste poursuivi pour réduction de la remise faite à un client fut relaxé, le prévenu ayant pu prouver que conformément aux usages antérieurs au décret, la remise variait suivant le chiffre d'affaires, et que, ayant moins acheté cette année-là, le client avait changé de catégorie et n'avait plus droit qu'à une remise inférieure.

Il en fut de même pour un fabricant de camions qui avait à bon droit supprimé une remise, celle-ci n'étant accordée qu'aux clients revendeurs, ce qui n'était pas présentement le cas.

Enfin, dans une troisième catégorie, le prix est bien majoré, mais le livreur s'efforce de justifier l'augmentation « sous prétexte », selon le décret du 29 février 1940, « de livraisons en petites quantités ou de différences de qualités ». Il faut bien reconnaître que si le texte se suffit pour les livraisons en petites quantités, il a besoin d'explications pour la question de « différences de qualités ».

Une véritable augmentation de qualité peut, en effet, justifier parfaitement une augmentation de prix; mais il ne faut pas que celle-ci s'abrite simplement sous une modification insignifiante; c'est ce que précise la loi du 21 octobre 1940 dans son article premier, en parlant

(1) Consulter *Gazette du Palais*, 22 avril 1941, p. 3.

du « changement de référence commerciale qui n'est pas fondé sur une différence importante dans la nature ou la qualité des produits ». Ici encore la 11^e Chambre eut à intervenir et condamna, la différence de prix ne pouvant se justifier « par quelques détails » dans la fabrication de chaussures.

Une autre question, plus délicate, est celle des « intermédiaires nouveaux ». Les termes de l'article premier du décret du 9 septembre 1939 sont en apparence clairs : « en aucun cas ne seront autorisées les hausses qui seraient provoquées par l'intervention d'intermédiaires nouveaux ».

Nous pensons, avec M. Floriot (1), que sont proscrites par là, les augmentations du prix de revient provenant des bénéfices récompensant l'intervention d'intermédiaires nouveaux suscités par l'état de choses actuel. Armé de ce texte, le Tribunal correctionnel a condamné des demi-grossistes qui n'exerçaient pas avant le 1^{er} septembre 1939.

C'est, nous semble-t-il, interpréter le décret dans un sens abusif; et la présence de ces intermédiaires ne nous paraît critiquable que si elle a eu pour conséquence l'augmentation du prix de vente. Or ceci peut très bien ne pas se produire; et même l'utilité de ces intermédiaires occasionnels peut parfaitement résulter de la difficulté où se trouvent les représentants des grossistes qui ne peuvent plus guère prospecter la clientèle.

(1) Voir René Floriot : l'intéressant livre intitulé « La hausse illécite et ses conséquences » avec un exposé et une documentation de très nombreux jugements ; Librairie française de documentation, 43, bld Jean-Jaurès, Clichy, Paris.

Mais, bien entendu, il en serait autrement dans le cas contraire, comme l'a d'ailleurs jugé la 11^e Chambre.

2. — Dérogations au blocage des prix

Une réglementation aussi absolue et aussi brutale que celle que nous venons d'examiner serait intolérable, et ne manquerait pas d'obtenir un résultat tout opposé à celui qu'on se flatterait d'obtenir ainsi trop aisément.

Aussi l'article premier du décret du 29 février 1940 a-t-il sagement établi une soupape de sûreté. En effet, des majorations justifiées par les conditions d'exploitation ou les fluctuations des cours des matières premières peuvent faire l'objet d'autorisations préalables émanant du Comité National ou des Comités Départementaux de surveillance des prix, existant d'ailleurs dès le temps de paix.

Accordées pour chaque article individuellement, mais générales pour l'étendue de leur application, elles sont accordées sur la demande d'organes professionnels les plus représentatifs : fédérations ou unions de groupements.

Le jeu de ces exceptions ne va pas sans poser lui aussi des problèmes. Tout d'abord que se passera-t-il pour les marchandises en stocks chez les détaillants au moment où les grossistes, leurs fournisseurs, profiteront d'une autorisation d'augmentation dont ils auront à subir la répercussion ? En semblable cas intervenait jadis la fameuse « valeur de remplacement ». Aujourd'hui c'est là chose interdite; les détaillants ne peuvent plus

faire subir au stock en magasin la majoration éventuelle qu'ils auront à souffrir lors du réapprovisionnement futur ; ils ne pourront en tenir compte dans la fixation de leurs prix que dans la mesure où ils auront préalablement subi eux-mêmes la majoration que les grossistes auront été d'abord autorisés à établir.

L'autre question peut se formuler ainsi : « le commerçant détaillant qui subit une majoration de la part de son fournisseur doit-il exiger la preuve de sa régularité ? » Le décret du 9 septembre 1939 restait muet sur ce point ; mais l'article 35 de la loi du 21 octobre 1940 a mis fin aux hésitations en disposant nettement que les factures d'achat doivent porter le numéro, la date et l'origine de la décision qui a autorisé la dernière majoration.

Un autre progrès a été marqué par la loi nouvelle : en effet, le décret de septembre 1939 ne parlait pas des produits « nouveaux », c'est-à-dire, créés depuis le 1^{er} septembre. On aurait pu en conclure que ceux-ci échappaient à la réglementation. Mais le texte du 29 février 1940 précise que « le prix des articles ou produits créés postérieurement au 1^{er} septembre 1939, ne pourra être supérieur au prix des articles ou produits de composition ou de fabrication similaire existant antérieurement au 1^{er} septembre 1939 ».

S'il s'agit de produits français substitués à des produits étrangers, le prix en serait fixé par le Comité National de surveillance.

Pour les autres, un produit nouveau peut ne rappeler en rien ce qui existait auparavant. Dans ce cas, interviendrait un décret, ou un arrêté suivant les espè-

ces, tenant compte de la composition du produit, et des prix acceptés dans les industries s'en rapprochant davantage.

La loi d'octobre 1940 avait, par le fait, à préciser ce qu'il faut entendre par produits nouveaux.

Ce n'est pas seulement la question d'antériorité par rapport à la date du 1^{er} septembre 1939, mais aussi le changement de composition. On considère donc comme tels les marchandises dont la composition a subi depuis des changements impliquant directement modification du prix de revient, ou encore les produits désormais affectés à un usage nouveau.

C'est ainsi qu'un produit, sans doute existant bien au 1^{er} septembre 1939, est utilisé depuis comme carburant de remplacement. Le fait de l'emploi nouveau d'un produit ancien en fait un produit nouveau; et l'ouverture d'un marché extrêmement large qui lui est faite justifie une révision des prix de vente pratiqués antérieurement.

Nous ne pouvons pas quitter la question du blocage des prix sans dire un mot du domaine auquel s'étend la réglementation, en nous efforçant d'en préciser la limite.

Tout d'abord une restriction est apportée par le décret même du 9 septembre 1939 à son application : en sont exclus :

A) Les produits agricoles dont le prix est fixé ou approuvé par le Ministre de l'Agriculture, et

B) Les produits agricoles vendus directement par le producteur sans intervention de mandataires ou intermédiaires.

Pour le premier groupe, c'est surtout le vin qui est en question. L'article 2 du décret du 9 septembre 1939 fait échapper au texte de la réglementation prévue par le présent décret les « produits agricoles » etc... dont le vin. Aucune différence ne paraît devoir être faite entre les vendeurs, que la vente se fasse au verre ou par wagons-foudres. Quant à la vente par le producteur, une difficulté s'était produite pour le cas où le producteur se trouvait en concurrence avec des intermédiaires.

Le Tribunal correctionnel de la Seine (11^e Chambre) ayant condamné dans ces cas la hausse, sur appel, la 9^e Chambre correctionnelle de la Cour acquitta (2 novembre 1940) sous réserve d'une contravention relevée contre l'inculpé qui fut condamné pour ce chef (article 471, p. 15 du Code pénal) (1). La théorie de la 11^e Chambre du tribunal fut cependant confirmée par la loi du 21 octobre 1940 qui décide dans son article 75 : « les produits agricoles visés au paragraphe 3 de l'annexe A de la présente loi s'entendent des produits livrés au lieu des exploitations agricoles où ils ont été récoltés ».

Mais un autre point avait aussi besoin d'être précisé : l'extension aux producteurs de services aujourd'hui si nombreux ; alors que le décret du 9 septembre 1939 disait en effet simplement que les artisans, industriels ou commerçants ne peuvent augmenter leurs tarifs du 1^{er} septembre 1939, au contraire la loi du 21 octobre 1940 adopte une formule beaucoup plus large, en apparence du moins, en stipulant (article 15) : « sont et de-

(1) Voir la décision du 2 nov. 1940 dans « La hausse illicite » par René Floriot, p. 85-87.

meurent fixés au niveau qu'ils avaient atteint au 1^{er} septembre 1939 les prix de tous les produits et *services* ». De quelle manière faut-il interpréter le texte nouveau et faut-il par conséquent étendre, en dehors du terrain industriel, commercial et artisanal, la réglementation à ceux qui prêtent des services à titre onéreux ?

Sans doute, vaut-il mieux décider que, malgré les apparences, il n'y a rien de changé, car la loi nouvelle reprenant le principe du blocage des prix au niveau du 1^{er} septembre 1939, cette disposition impérative ne peut viser que les objets pour lesquels, à cette date, existaient des prix nettement fixés. On le conçoit fort bien pour le constructeur par exemple écoulant dans le public des bicyclettes d'un modèle donné, à un tarif uniforme, pour le commerçant vendant des chaussures d'un certain modèle.

Mais, par contre, les médecins et chirurgiens-dentistes par exemple, ne sauraient, semble-t-il, malgré les termes très larges de la loi, tomber sous le coup de ces prescriptions. Les « honoraires » — notons le mot — d'un dentiste varieront suivant l'état social du client; et si les syndicats de médecins, guidés par le désir d'assurer à leurs membres des conditions de vie normales, ont établi des tarifs, il ne s'agit là que de rétribution minima, et non de tarif uniforme : le médecin d'une grande ville a des frais plus importants que le médecin de campagne; et le spécialiste, le professeur, le médecin des hôpitaux ne sauraient accepter la rémunération du jeune médecin de quartier. D'autres circonstances interviennent également, comme la gravité de l'affection soignée, l'importance du diagnostic.

Nous concluons donc que, malgré le généralité des termes, ne sont visés que les services tarifés de façon précise et uniforme.

3. — Majorations illicites des prix

Nous verrons, sous cet intitulé, ce qu'il faut entendre aujourd'hui par ces mots, en notant ce que la loi de 1940 a ajouté au décret de 1939.

C'était simplement la majoration directe des prix pratiqués en fait qui était visée par le décret du 9 septembre 1939.

Avec le décret du 29 février 1939, une double extension est réalisée.

Tout d'abord celui-ci va plus loin pour la notion des faits incriminés. Aujourd'hui, les offres, propositions et conventions de ventes faites ou contractées à un prix supérieur, sont regardées comme des majorations proprement dites. Il n'est donc plus nécessaire que le client ait accepté l'offre, et il suffit pour tomber sous le coup de la loi d'offrir la marchandise au prix prohibé. Le marché n'a plus besoin d'être conclu, il suffit que l'offre, même non suivie d'acceptation, ait été faite.

En outre, seul avant la loi de 1940, le vendeur pouvait être poursuivi. Avec celle-ci, au contraire, l'acheteur devient passible des mêmes peines par l'achat ou l'offre d'achat à un prix illicitement majoré.

Voyons donc la situation de l'acheteur avant et après l'entrée en vigueur de la loi du 21 octobre 1940.

Avant cette date, l'acheteur était, nous semble-t-il,

à l'abri. Cependant sous l'empire des décrets des 9 septembre 1939 et 29 février 1940, la 11^e Chambre avait étendu l'effet de leurs prescriptions aux acheteurs et prononcé diverses condamnations en ce sens; argument pris de ce que le décret du 29 février 1940 prohibait la « convention » de vente à un prix illicite.

Cette extension nous semble abusive, car, s'il paraît évident que le décret avait assimilé à la vente les offres et propositions de vente, il paraissait difficile de condamner l'acheteur.

Avant la loi du 21 octobre 1940, au contraire, cela ne fait plus question, le texte ajoutant que sont passibles de poursuites les « achats et offres d'achat ». Ce qui indique bien que l'achat et l'offre d'achat n'étaient pas implicitement compris dans les propositions de vente. Un acheteur ne pourrait plus être inquiété pour des faits antérieurs à la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi, soit le 14 novembre 1940.

Voyons maintenant quelle est la situation de l'acheteur depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 octobre.

Nous savons que, depuis le 14 novembre 1940, toute personne, industriel, commerçant, ou *particulier*, qui achète ou offre d'acheter à un prix illicite, est, comme le vendeur, passible de poursuites. Mais, pour l'achat et l'offre d'achat, contrairement à ce qui se passe pour la vente et l'offre de vente, le texte spécifie « sciemment ».

Le mot est d'importance ! Il s'explique d'ailleurs; et l'on comprend la bienveillance de la loi à l'égard de l'acheteur. Autant, en effet, il est invraisemblable que le vendeur, un professionnel, ignore les prix courants de

la marchandise dont il s'occupe, l'acheteur, surtout le particulier, qui a, peut-être occasionnellement, fait un achat, qui, en tout cas, doit répartir son activité et son attention sur les objets les plus divers, ne peut être tenu des mêmes obligations.

Dans chaque espèce, il appartient au juge de décider si le délinquant a agi sciemment.

A ce sujet, un incident pittoresque se produisit à la 11^e Chambre. Le président ayant demandé à un prévenu s'il connaissait le prix limite de la denrée dont il s'était rendu acquéreur à un taux défendu, presque choqué, l'intéressé répondit affirmativement, et non sans véhémence. Malgré la bienveillance du substitut précisant la portée de la question, sur une nouvelle demande, comme outré que l'on suspectât sa compétence, le coupable rexit, avec plus de force encore que la première fois, qu'il n'ignorait rien des prix en question. Si bien que le Tribunal le condamna pour avoir acheté « sciemment » à un prix défendu.

Une autre extension fut donnée par le décret du 30 janvier 1940 (art. 3) non plus cette fois pour les personnes tombant sous le coup de la loi, mais pour les faits motivant son intervention.

Il décide, en effet, que seront punies des mêmes peines que la majoration illicite proprement dite les trois manœuvres suivantes :

1^o « Conserver à des fins spéculatives les produits, matières ou denrées destinées à la vente et de refuser de satisfaire, dans la mesure de ses disponibilités, aux demandes de sa clientèle, dès lors que ses demandes ne présentent aucun caractère anormal »,

Trop prolix pour être clair, ce texte eût gagné, sans doute, à commencer seulement au mot « refuser », ce qui précède étant inutile et équivoque; le seul fait susceptible de constatation étant le refus de la vente d'une quantité normale de marchandises en stock. Comment, en effet, à part cela, reprocher à un commerçant de conserver un stock avec des intentions de spéculation ? Le prévenu n'aurait qu'à répondre que sa précaution se légitimait par le désir de satisfaire plus longtemps sa clientèle; et le Tribunal serait obligé d'établir le contraire en prouvant le refus de satisfaire à la demande normale d'un client.

Tout se réduit donc au refus.

C'est d'ailleurs ce qu'a bien compris la loi du 21 octobre 1940 qui substitua au texte que nous critiquons les termes suivants : « conserver les produits, matières ou denrées destinés à la vente en refusant de satisfaire, dans la mesure de ses possibilités, aux demandes de la clientèle, dès lors que ses demandes ne présentent aucun caractère anormal ».

2° « Subordonner la vente d'un produit, d'une matière ou d'une denrée quelconque, soit à l'achat concomitant par le client d'autres matières, produits ou denrées, soit à l'achat par le client d'une quantité imposée ». A la date du 26 septembre 1940, la 11^e Chambre correctionnelle condamna dans cet esprit un commerçant poursuivi.

3° « Limiter la vente de certains produits, matières ou denrées à certaines heures de la journée, alors que les entreprises ou les magasins intéressés restent ouverts pour la vente d'autres marchandises, sous réserve tou-

tefois que la vente de ces produits, matières ou denrées ne soit pas soumise à une réglementation spéciale ».

4. — Publicité du prix

Afin de faciliter la besogne, assez délicate, des agents de surveillance des prix, la loi du 21 octobre 1940 oblige les commerçants à assurer à leurs tarifs toute la publicité souhaitable : leur devoir porte sur trois points :

1° Relevé du prix : d'après l'article 1 du décret du 3 mai 1940, tous les commerçants (gros, demi-gros et détail) sont tenus d'établir un relevé, certifié exact et signé, général des prix par eux pratiqués à la date du 1^{er} mai 1940.

La référence de l'article, ainsi que son prix doivent figurer à raison d'un article par ligne, sans ratures ni intervalles.

De cette manière, les agents de la surveillance peuvent, en un clin d'œil, constater les augmentations qui auraient pu être apportées depuis le 1^{er} mai 1940. Deux sortes de sanctions peuvent intervenir en cas d'infraction :

a) Sanction correctionnelle : au cas où le commerçant a négligé de dresser le relevé, ou si celui-ci porte des mentions inexactes, il est prévu une amende correctionnelle de 16 à 200 francs, cette condamnation figurant au casier judiciaire ;

b) Sanction de simple police : bien qu'ayant établi son relevé et y ayant porté des chiffres exacts, le commerçant peut néanmoins être déféré devant le Tribunal

de simple police, au cas où il ne s'est pas soumis strictement aux règles posées, par exemple, ayant négligé de signer et certifier exact le relevé établi, ou si celui-ci contient des blancs ou ratures. La sanction de ces manquements peut infliger une amende de 1 à 5 francs et une peine de prison pouvant aller jusqu'à trois jours en cas de récidive.

Au cas de contestations s'élevant sur la qualification du produit ou de la marchandise, l'article 1, parag. 2 de l'arrêté du 10 mai 1940 relatif à l'application du décret du 3 mai de la même année, décide qu'il sera statué par le Préfet après avis du syndicat qualifié, aucune contravention ne pouvant être dressée avant l'intervention du Préfet. Ajoutons que pour faciliter l'observation des prescriptions légales, le délai imparti aux intéressés, d'abord prévu jusqu'au 15 mai, fut reporté au 15 juin 1940.

Depuis, la loi du 21 octobre 1940 (art. 33) a confirmé les prescriptions antérieures en facilitant l'établissement des relevés, mais aussi en aggravant les peines prévues en cas de manquements.

D'un côté pour tenir lieu de relevés sont admis les tarifs, prix courants ou catalogues, à condition qu'ils ne portent qu'un article par ligne et ne comportent ni intervalle ni rature.

D'autre part, et d'une double manière, les pénalités prévues par le titre II au livre I de la loi du 21 octobre 1940, sont accrues : d'après l'article 63 toutes les infractions sont passibles de prison (1 à 6 mois) et d'amende (16 à 1.000 francs); et en outre, la distinction entre les infractions graves et secondaires ayant disparu, la non-

conformité des relevés avec les prescriptions légales comporte la même peine.

Depuis la promulgation du décret du 3 mai 1940, les Tribunaux ont eu souvent l'occasion d'en faire application.

Plusieurs difficultés se sont présentées pour son application. C'est ainsi, tout d'abord, que la 11^e Chambre du Tribunal correctionnel de la Seine a estimé que ce texte ne visait que les commerçants et que, par conséquent, un fabricant ne peut être poursuivi pour défaut de relevé de prix.

Plus délicate fut la question à l'égard des artisans. Le Tribunal de la Seine, estimant que le décret ne s'applique qu'aux commerçants en gros, demi-gros et détail, acquitta des artisans, notamment des tailleurs à façon et chemisiers sur mesure, qui n'avaient pas établi leurs relevés de prix.

Enfin pour les commerçants mobilisés dont le fonds était fermé à la date du 1^{er} mai 1940, et qui furent poursuivis, ils furent acquittés : solution qui est souhaitable pour tous les commerçants dont les magasins furent pillés ou qui ont égaré leur comptabilité au cours de l'exode 1940.

2^o Affichage et étiquetage des prix : L'article 29 de la loi du 21 octobre 1940 édicte que les prix de vente de toutes les marchandises chez les détaillants doivent être indiqués très lisiblement sur l'objet lui-même ou une pancarte relative à un lot d'objets identiques. L'étiquetage comporte la désignation exacte de la chose et son prix en monnaie française.

Quant aux boissons et denrées alimentaires, leur énu-

mération par ordre alphabétique et l'indication du prix doivent figurer sur des affiches intérieures et extérieures.

Pour les halles, foires, marchés, étalages des marchés ambulants, étant donné la difficulté de l'étiquetage, on se contente d'une affiche générale très apparente, au moins pour certaines marchandises, sous réserve pour le service du contrôle d'exiger une étiquette indiquant le prix sur chaque boîte, casier ou récipient renfermant les produits et denrées d'une même catégorie.

Enfin, pour les hôteliers, restaurateurs, cafetiers, et tous directeurs et gérants d'établissements servant des denrées ou boissons alimentaires, existe l'obligation d'afficher à la fois à l'extérieur de leurs établissements et dans les locaux affectés au public, le prix des repas, portions et consommations.

3^e Mentions devant figurer sur les factures. — Par suite du rôle important joué dans le commerce par les factures, la loi du 21 octobre 1940 s'attache spécialement à la matière. D'après l'article 35 « les factures d'achat doivent mentionner d'une façon distincte le numéro, la date, l'origine de la décision qui autorise la dernière majoration de prix pratiquée depuis le 1^{er} septembre 1939, ou qui fixe le prix ou le prix limite du produit considéré.

Le montant du prix fixé ou de la majoration autorisée doit également figurer sur les factures ».

Sur les factures d'achat en gros figureront donc les numéros, date et origine de la décision qui a autorisé la dernière majoration ou fixé un prix limite; au contraire, sur les factures remises aux clients, il suffira de

noter l'indication de la majoration autorisée sans préciser le numéro, la date et l'origine de la décision.

Les sanctions relatives à ces prescriptions sont, on le comprend, particulièrement sévères, afin de permettre aux agents de surveillance des prix d'accomplir plus facilement et rapidement leur tâche. En cette matière toute infraction est punie d'un emprisonnement de 1 à 6 mois et d'une amende de 16 à 1.000 francs. Si bien qu'un commerçant, quoique vendant au cours normal peut être puni de prison pour manque de mentions sur les factures. En outre, un régime particulier prévoit :

a) que le sursis ne peut jamais être appliqué à l'amende ;

b) que l'amende ne peut être inférieure à 16 francs ;

c) qu'en cas de récidive, les peines peuvent être portées au double, tandis que le bénéfice des circonstances atténuantes ne peut plus être accordé.

De sorte que le prévenu doit être condamné au moins à un mois de prison et 16 francs d'amende, le sursis ne pouvant fonctionner que pour la peine de prison.

5. — Sanctions de la réglementation sur les prix

A) PROCÉDURE

I. — Constatation des infractions : Nombreux sont ceux qui interviennent ici. D'après l'article 8 du décret du 9 septembre 1939, la constatation des majorations de prix peut être faite par de multiples agents.

Selon l'article 42 de la loi du 21 octobre 1940, toute

personne constatant une hausse paraissant illicite, peut adresser sa réclamation, en province au sous-préfet ou au préfet, pour Paris, aux commissaires d'arrondissements. La réclamation, pour Paris ou la province, peut être faite également au Ministre secrétaire d'Etat aux finances. Toute réclamation, même faite par lettre anonyme, donne lieu à enquête; tout particulier peut donc devenir auxiliaire de la justice, sans récompense d'ailleurs pour les dénonciations.

D'autre part, afin d'assurer toute garantie aux justiciables, la loi rappelle que les agents du contrôle sont tenus au secret professionnel, et ne peuvent révéler à d'autres qu'à leurs chefs hiérarchiques ou aux autorités judiciaires chargées de la répression, les renseignements relatifs à leur enquête, sous peine de 1 à 6 mois de prison et de 100 à 500 francs d'amende conformément à l'article 378 du Code pénal.

II. — Examen de l'infraction. — C'est alors qu'intervient, l'infraction une fois constatée, le Comité de surveillance des prix, organe important de la procédure qui examine tous les dossiers, et décide lesquels seront déférés au Tribunal.

Au cas où le Comité estime que le délit n'existe pas, aucune suite n'est donnée à l'affaire; s'il en est autrement, le Préfet transmet au Parquet le dossier accompagné d'un rapport résumant les faits de la cause.

Le premier n'est qu'un organe de transmission; quant au second, il semble bien que, sans examen, il doit citer directement les inculpés à comparaître à la plus prochaine audience devant le Tribunal correctionnel.

Et de fait les jugements rendus à Paris où les affaires affluent suivent de très près la constatation du délit.

La loi du 21 octobre 1940 prévoit d'ailleurs deux manières de mettre la poursuite en action : le cas de flagrant délit et le cas normal.

a) Flagrant délit : dans des cas très simples, c'est le Procureur de la République qui, prenant l'initiative de la poursuite, avise le chef du service départemental du contrôle qui donne éventuellement son avis.

b) Cas normal : la plupart du temps, à l'occasion d'une visite chez un commerçant, un procès-verbal est dressé, énonçant les différentes constatations faites et, s'il y a lieu, indication de la saisie totale ou partielle des marchandises.

Au cas où la saisie porte sur des denrées périssables ou simplement des marchandises qu'il est utile pour le ravitaillement de mettre immédiatement en circulation, elles sont vendues et le montant de la vente demeure consigné. Le procès-verbal ayant été transmis au chef de service du contrôle des prix, ce dernier peut accorder au délinquant le bénéfice d'une transaction; celle-ci, d'après un décret du 11 janvier 1941, est réservée aux délinquants primaires et doit être demandée lors de la rédaction du procès-verbal ou, au plus tard, et par voie de lettre recommandée, dans les deux jours qui suivent sa clôture.

Ajoutons que cette manière de mettre fin à la poursuite est trop rare, pour deux raisons. Tout d'abord les chiffres exigés par l'administration sont assez élevés.

L'autre motif qui embarrasse les commerçants devant l'offre de transaction, c'est la précarité de celle-ci. Car, le

chiffre accepté, et la somme payée, le chef de service peut encore faire opposition à la transaction dans le délai d'un mois et en augmenter le montant.

III. — Jugement de l'infraction.

Au cas où l'affaire suit son cours normal, c'est au Tribunal correctionnel qu'il appartient d'apprécier si le délit a été effectivement commis, et, éventuellement de prononcer la peine afférente. Un complément d'information peut être ordonné si le Tribunal estime que certaines pièces fournies par le prévenu peuvent influencer sérieusement sur la décision qui interviendra.

Depuis le décret du 9 septembre 1939, une poursuite ne peut être engagée sans l'avis motivé conforme du Comité qui vaut expertise.

Les Tribunaux paraissent, en effet, regarder comme impossible de recourir à une expertise ordinaire; et s'estimant insuffisamment renseignés, ne font que demander au Comité un nouvel avis. Même certains d'entre eux admettent comme s'imposant à eux obligatoirement l'avis du Comité.

Jamais cependant l'avis d'un expert ne lie le Tribunal répressif qui l'a sollicité. Cette pratique nous semble donc illégale; l'expert en effet a pour rôle de fournir au Tribunal les éléments qui lui paraissent concluants, sans que, pour cela, son avis soit obligatoire pour les magistrats qui peuvent adopter des conclusions diamétralement opposées.

Appel peut être interjeté dans les quinze jours du prononcé du jugement, et l'arrêt peut lui-même, dans les trois jours, faire l'objet d'un pourvoi en Cassation.

Ajoutons que sous l'empire de la loi du 21 octobre 1940 comme déjà depuis le décret du 9 septembre 1939, ces diverses voies de recours sont suspensives.

B) PÉNALITÉS

Celles-ci sont de deux sortes, administratives et judiciaires; nous les examinerons successivement en nous plaçant sous le régime des deux dispositions qui les réglementèrent, les peines prévues par le décret de 1939 s'appliquant aux délits commis entre sa mise en vigueur et le 19 novembre 1940.

a) Sanctions administratives : d'après celui-ci le Préfet peut, en même temps qu'il transmet le dossier au Procureur de la République « ordonner la fermeture du fonds ou de l'entreprise pendant un délai ne pouvant excéder un mois ».

Au cas où, après réouverture, une nouvelle infraction est commise, le Préfet peut, cette fois, en transmettant le nouveau dossier, fermer le fonds ou l'entreprise pour une durée de deux mois au minimum.

Ces pénalités furent aggravées par la loi du 21 octobre 1940.

Désormais, le Ministre secrétaire d'Etat aux Finances ou le Préfet transmettant le dossier peuvent décider la fermeture de l'établissement incriminé, non plus seulement pour un mois, mais pour un temps plus long, ne pouvant toutefois dépasser le moment où il est définitivement statué sur la poursuite.

Il eût mieux valu faire cesser la fermeture le jour où le Tribunal correctionnel prononce le jugement; au-

trement il peut se produire des injustices : supposons qu'un commerçant soit frappé administrativement d'une fermeture de six mois, sur appel la Cour réduit la peine à 200 francs d'amende. Jusqu'à ce moment le fonds sera resté fermé, ce qui est une sanction hors de proportion avec la pénalité prononcée.

En fait, d'ailleurs, on peut noter que les préfets usent modérément de leur droit et ne prononcent de fermetures pour une longue durée que dans les cas non douteux.

Tant que durera la fermeture, le commerçant est tenu de rétribuer son personnel comme s'il travaillait ; et en outre le Ministre ou le Préfet peuvent lui interdire d'exercer sa profession chez un tiers et décider l'affichage et l'insertion dans les journaux de la mesure aux frais du commerçant.

Ce sont là de bien graves conséquences.

Il faut reconnaître, malgré tout, que ces pouvoirs exceptionnels confiés aux autorités administratives, avant tout débat contradictoire, constituent un réel danger. La fermeture prolongée pourrait entraîner la faillite du commerçant. Il y a vraiment un manque réel de proportion entre la faute et le châtement.

D'ailleurs le texte est peu utilisé et surtout atténué.

b) Sanctions judiciaires : pour celles-ci, au contraire, une discrimination est établie entre les majorations de prix de gros ou de demi-gros et de détail par le décret du 9 septembre 1939, dont nous étudierons d'abord les dispositions. Dans le premier cas, en effet, l'article 11 prononce une peine de 1 à 6 mois de prison et une amende de 100 à 1.000 francs, tandis que, dans le second cas,

il y a seulement lieu à une amende de 16 à 500 francs. Le Tribunal n'est d'ailleurs pas obligé, s'il veut prononcer la peine de prison, de fixer uniformément celle-ci à six mois; avec le jeu des circonstances atténuantes il peut faire varier la peine de un jour à six mois et peut même accorder le bénéfice du sursis, à une double condition : que le prévenu n'ait jamais été condamné à une peine de prison ferme et n'ait pas encouru une peine de prison avec sursis dans les cinq ans qui ont précédé l'infraction dont il s'agit.

Grâce au sursis le condamné ne purgera pas sa peine, mais au cas d'une nouvelle condamnation à la prison dans un nouveau délai de cinq ans, la première peine s'ajouterait à la nouvelle et il devrait les accomplir toutes deux. Au contraire, pour l'amende, le texte précise que le sursis ne peut fonctionner.

En sens inverse, joue la récidive qui renforce les pénalités.

Si un fait nouveau se produit dans le délai d'un an, les peines, grâce à la récidive, peuvent être portées au double.

De sorte que le prévenu pouvait être condamné à un an de prison et 20.000 francs d'amende, s'il s'agit de hausse illicite sur des prix de gros ou demi-gros, et à un an et 1.000 francs d'amende s'il s'agit de prix de détail.

En outre, dans ce cas, les circonstances atténuantes ne peuvent plus jouer; de sorte que le Tribunal ne peut alors descendre au-dessous du minimum. Mais la loi ne prévoyant de minimum et de maximum que pour l'amende, tandis qu'elle ne prévoit qu'une peine unique de prison (six mois), il en résulte qu'au cas de récidive,

le Tribunal est contraint de condamner le commerçant récidiviste au moins au minimum de l'amende, et, en tout cas à six mois de prison ferme.

D'autre part, le Tribunal peut prononcer accessoirement d'autres peines — qui ne sont peut-être pas les moins sensibles aux intéressés par les répercussions qu'elles ne manquent pas d'entraîner : c'est le fait — assez fréquent — d'ordonner la publication dans la presse et aux frais du condamné du jugement dans son intégralité ou par extraits.

Il peut être aussi décidé que le jugement sera, toujours aux frais du condamné, affiché en certains endroits, notamment à la porte du domicile, du magasin, ou atelier de celui-ci. Cette mesure est fréquemment utilisée et des pénalités de six à quinze jours de prison sont prévues contre le condamné qui lacère ou fait lacérer ces affiches et il est, en outre, procédé à un nouvel affichage.

Enfin le Tribunal peut interdire au condamné l'exercice de sa profession ; et, bien que la durée de cette pénalité ne soit pas indiquée par la loi, il semble qu'il faut que les juges en fixent le temps et que ce ne peut être une interdiction à vie. Afin de rendre cette sanction plus effective, le décret décide que pendant sa durée le condamné ne pourra être employé à un titre quelconque dans l'établissement qu'il exploitait, même s'il le loue, le vend ou le met en gérance.

Pour empêcher, ici, une fraude facile, le condamné ne peut être employé à aucun titre dans un établissement appartenant à son conjoint même « séparé ».

Le texte ne précisant ni ce qu'il entend par conjoint

séparé ni quelle doit être la nature de l'activité de celui-ci, il nous semble qu'il faut étendre l'interdiction au conjoint même séparé de corps, et au cas où le commerce exercé n'a aucun rapport avec celui précédemment exercé par l'intéressé.

Le fait de contrevenir à l'interdiction d'exercer la profession expose à de nouvelles poursuites avec un emprisonnement de six jours à deux ans et une amende de 500 à 5.000 francs.

Au cas où l'interdiction est prononcée contre le propriétaire d'un fonds pour plus de deux ans, le Tribunal doit en ordonner la vente aux enchères publiques; au cas où le condamné exploiterait pour le compte du propriétaire, celui-ci doit, quelles que soient les conventions intervenues, reprendre le fonds.

Les pénalités prononcées par le décret du 9 septembre 1939 ont été renforcées par la loi du 21 octobre 1940. Celle-ci ne fait plus de distinction entre les hausses visant les prix de gros et celles visant les prix de détail, et institue dans tous les cas une peine unique allant de deux mois à deux ans de prison et une amende de 16 à 100.000 francs.

Elle laisse par ailleurs subsister dans les mêmes conditions que le décret les circonstances atténuantes et la récidive avec ses conséquences.

CHAPITRE V

LA LIBERTÉ ET LE RÉGIME DU TRAVAIL

S'il est une question délicate à réglementer, déjà en temps normal, c'est celle du régime du travail : durée, organisation collective, politique du salaire, etc... Nous parlerons sommairement de cette matière, qui remplirait facilement un volume. En temps de guerre, il est d'autant plus délicat de toucher à cette matière qu'il est besoin d'augmenter les heures de travail sans que la qualité du rendement s'en ressente; tandis que, par ailleurs, le salaire ne correspond plus au taux de la vie. Si bien qu'à un effort plus grand, répond souvent un salaire réel moindre, avec une liberté diminuée.

Cependant, l'article 54 de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation en temps de guerre dispose que le Ministre du Travail est chargé, en liaison étroite avec les ministres dont les services utilisent de la main-d'œuvre, de réglementer les conditions du travail.

A la suite, la liberté du travail, proclamée par les constitutions de 1793 et de 1848 fut suspendue par la loi du 19 mars 1939, dite « des pleins pouvoirs ».

Comme conséquence, le Président de la République prit un premier décret-loi en date du 1^{er} septembre 1939, successivement modifié par les décrets du 26 septembre

et du 26 octobre 1939 fixant le régime du travail et un décret-loi du 10 novembre 1939 « relatif au régime du travail pendant la durée des hostilités ».

À la lumière de ces textes, nous avons donc à étudier quel est, à l'heure actuelle, le régime du travail, passant en revue :

1° La prolongation de la durée du travail et la rémunération supplémentaire correspondante ;

2° Le sort des conventions collectives et la politique des salaires ;

3° La désignation des délégués ouvriers ;

4° Le système des congés payés ;

5° La situation des requis civils et affectés spéciaux.

Voyons donc :

1. — La prolongation de la durée du travail et la rémunération supplémentaire correspondante

Malgré l'accroissement du machinisme et les progrès de la technique, le rendement du travail est toujours fonction de la durée. Le décret du 1^{er} septembre 1939 a dû autoriser l'extension du temps de travail, de plein droit, à concurrence de soixante heures par semaine ; en outre, la limite peut être portée à soixante-douze heures pour les travaux continus exécutés dans l'intérêt de la défense nationale ou d'un service public, moyennant autorisation de l'Inspecteur du Travail.

D'autre part, le décret du 1^{er} septembre 1939 institue une contribution à verser par le personnel dont le niveau de vie est ainsi amélioré,

D'après ce premier texte, une prolongation de la durée du travail était prévue au delà de 45 heures par semaine sans modification de la rémunération hebdomadaire de 40 heures de travail effectif, les heures supplémentaires étant — au delà de 45 — rémunérées à raison de 75 % de la rémunération normale; les 25 % restants étant alloués au fonds national de solidarité. En outre, les hommes de 18 à 49 ans, restant à l'arrière, sans appartenir à une formation militaire, supportaient une contribution nationale de 15 % sur leurs revenus professionnels.

Ainsi, par un principe reconnu universellement juste, la Patrie demandait à tous les sacrifices indispensables.

Mais, dans une idée d'égalité, le décret du 27 octobre 1939 est venu modifier les bases de rémunération.

On continue d'écarter le principe du prélèvement sur l'ensemble du salaire, quelle que soit la durée du travail. En effet, seules sont frappées les heures dépassant la durée légale; mais la gratuité des heures supplémentaire allant de la 41^e à la 45^e heure disparaît au profit d'un prélèvement uniforme de 40 % opéré sur leur rémunération.

D'autre part, pour le personnel payé au mois, la durée normale du travail est désormais de 43 heures et, en outre, une réduction de 40 % est opérée sur les augmentations de traitement des travailleurs dont la rémunération est indépendante de la durée du travail, pour les augmentations de traitement dont ce personnel a, ou aurait bénéficié, depuis le 1^{er} septembre 1939 en raison de la prolongation des heures de travail.

Ainsi ceux qui n'ont pas accompli en totalité la du-

rée du travail prévu par l'horaire, subissent proportionnellement les mêmes prélèvements que leurs camarades.

Comme l'indique le préambule du décret du 27 octobre, on veut par là empêcher, parallèlement à la limitation des bénéfices des entreprises, que les nécessités accrues de la défense nationale soient une cause d'enrichissement pour une classe quelconque de citoyens.

De même est expliqué que si le prélèvement ne frappe que le salaire afférent aux heures supplémentaires, c'est parce que, notamment dans le secteur civil, beaucoup d'entreprises ne travaillent que 45 heures ou même moins, de sorte qu'un prélèvement uniforme sur l'ensemble du salaire eût été intolérable pour une importante fraction de travailleurs.

Cette question réglée, le décret du 10 novembre 1939 s'occupa de son côté du taux des salaires : il décide que dans les entreprises travaillant pour la défense nationale, les salaires et les conditions du travail demeurent, en principe, inchangés, le ministre compétent ayant seul qualité pour les modifier.

Dans les autres industries, les patrons et ouvriers ont la possibilité de modifier par des accords les salaires et conditions du travail, et en cas contraire, s'ils ne s'entendent pas, on prévoit une procédure simple et rapide permettant au ministre d'intervenir.

Comme on le voit, le régime du travail établi pour la durée des hostilités obéit à un double souci : d'une part assurer une répartition des charges aussi équitable que faire se peut entre mobilisés et non mobilisés et d'un autre côté de maintenir le rendement optimum dans

les entreprises, notamment celles qui sont consacrées à la défense nationale.

Cependant, la suspension du repos hebdomadaire et des jours fériés était aussi utilisée pour prolonger la durée du travail.

Avec le décret-loi du 1^{er} septembre 1939, le repos fut d'abord organisé par roulement, avec celui du 2 septembre 1939 il fut temporairement supprimé, enfin celui du 8 septembre 1939 précise que la suspension n'était qu'une faculté dont les chefs d'entreprises pouvaient se servir au mieux des nécessités de la production. Quant aux jours fériés, par décret-loi du 17 octobre 1939, leur observation fut également suspendue.

Ces dispositions restrictives s'expliquent par le besoin d'un immense effort nécessaire, à la fois, à la production du matériel de guerre et à la nécessité de fournir des produits nécessaires à la population civile.

La loi du 25 mars 1941 modifiant celle du 13 août 1940, relative au régime du travail spécifie que des arrêtés pourront porter le maximum de la durée légale hebdomadaire du travail de 40 à 48 heures. Cette modification comportera une augmentation proportionnelle de la rémunération des travailleurs intéressés.

Les établissements visés par un arrêté pourront recourir aux heures supplémentaires pour surcroît extraordinaire du travail.

Toutefois, le recours aux heures de récupération ne peut avoir pour effet, sauf autorisation de l'inspecteur du travail, de porter la durée du travail à plus de 54 heures par semaine, ni à plus de 10 heures par jour.

Les heures supplémentaires effectuées au delà d'une

durée de 48 heures par semaine ou de la durée considérée comme équivalente, donneront lieu à une majoration de salaire, fixée à 10 % du salaire normal.

2. — Le sort des conventions collectives et la politique des salaires

Il n'était pas question de supprimer les conventions collectives de travail, organisme social et économique si important. Précisément l'article 1 du décret du 10 novembre 1939 prescrit qu'elles restent en vigueur pendant la durée des hostilités, en gardant leur nécessaire souplesse. Leurs clauses peuvent donc être revisées selon une procédure qui diffère suivant qu'il s'agit d'entreprises ne travaillant pas, ou travaillant, au contraire, pour la défense nationale.

1° Pour la première catégorie, par accord entre les parties intéressées ou à la demande de l'une d'entre elles, et grâce à une procédure simple et rapide, elles peuvent toujours être revisées. En outre le ministre du travail peut, afin de faire disparaître les salaires anormalement bas, cause de trouble social, déterminer le montant des salaires applicables dans une région déterminée.

2° Au contraire pour les entreprises occupées à la défense nationale, le Gouvernement, voulant rester maître des salaires, intervient pour fixer le salaire moyen dans chaque branche d'entreprises (art. 5 al. 1). Aussi est-ce par l'action du Ministre du travail, en ac-

cord avec le Ministre intéressé, que les modifications peuvent avoir lieu à l'avenir.

Afin d'assurer l'exécution du décret du 10 novembre des sanctions sont prévues, à la fois contre les employeurs faisant travailler à des taux inférieurs au salaire minimum et contre ceux qui pour attirer la main-d'œuvre de leurs concurrents auraient payé des salaires supérieurs : en effet, en cas de salaire insuffisant, une amende égale au triple du manquement est versée au fonds de solidarité ; au cas contraire, le dépassement ne peut être compris dans les charges de l'entreprise, au point de vue fiscal, et peut même donner lieu à la révision des marchés en cours.

Comme on peut le voir, le fondement du régime des conventions collectives, n'a pas eu à subir de changement pour la durée des hostilités ; seule fut assouplie la procédure d'arbitrage suivant la nécessité qu'il y a en temps de guerre à terminer rapidement des débats qui ne sauraient se prolonger sans danger.

3. — La désignation des délégués ouvriers

L'intervention de délégués ouvriers, facteur de paix sociale, ayant donné de bons résultats au cours de la guerre 1914-18, ne fut ni supprimée, ni mise en sommeil ; simplement on ne maintint pas en fonctions ceux qui, élus avant l'ouverture des hostilités, comptaient, à côté d'éléments sains partisans de l'ordre, des hommes qui, ouvertement ou non, avaient milité dans des formations auxquelles a mis fin le décret du 26 septem-

bre portant dissolution des organisations communistes.

Comme, d'autre part, il paraissait difficile de procéder en ce moment à des élections, on préféra substituer provisoirement, au principe du choix par les travailleurs, la désignation par les organisations syndicales les plus représentatives.

C'est dans cet esprit qu'est conçu l'art. 9 du décret du 10 novembre 1939, stipulant que, pour le temps de guerre, dans tout établissement occupant un minimum de cent salariés, les organisations ouvrières qualifiées désigneraient un ou plusieurs délégués à raison de trois titulaires et trois suppléants à concurrence de 1.000 salariés, et de deux titulaires et deux suppléants par tranche supplémentaire de 1.000 salariés.

Il a fallu, dans la circulaire interprétative parue au *J. O.* du 16 décembre 1939, indiquer quels organismes devaient intervenir.

Même des groupements ne revêtant pas la forme syndicale peuvent avoir voix dans la nomination des délégués, à condition qu'ils aient fait preuve d'une réelle indépendance. D'autre part, on parle dans le texte d'organisations « légales ». Ainsi sont écartés les organismes syndicaux communistes qui auraient, après dissolution, tenté de se reconstituer sous une autre forme.

Ajoutons que le même décret prévoit que les délégués ne peuvent avoir appartenu aux fonctions visées par le décret du 26 septembre 1939. En outre, pour les entreprises travaillant pour la défense nationale, il faut l'agrément du Ministre du travail s'ajoutant à la désignation syndicale.

4. — Le système des congés payés

Forcément, les hostilités ont apporté des difficultés à l'application de la loi sur les congés payés. Aussi l'art. 10 du décret du 10 novembre 1939 prévoit-il le versement, dans les trois mois, d'une indemnité, par les employeurs à ceux de leurs ouvriers ou employés qui, au 1^{er} janvier 1940, n'ont pas profité de la totalité des congés payés afférents à l'année 1939. Beaucoup parmi les intéressés n'avaient pu jouir des dispositions de la loi ; naturellement les mobilisés et les employeurs ne pouvaient, en justice, bénéficier d'une charge prévue et non exécutée par suite des circonstances.

Ensuite, imputé sur la durée légale du congé annuel, les femmes de mobilisés peuvent recevoir un congé de quatre jours concordant avec la permission de détente de leur mari, à condition de justifier d'une présence de quatre mois dans l'établissement ; faute de quoi, elles peuvent profiter d'un jour par mois de présence.

Enfin le droit au congé payé peut être suspendu par le ministre intéressé, si les nécessités de la production le réclament, dans les établissements travaillant pour la défense nationale.

Les conditions relatives aux congés payés en 1940 ont été réglementées par le décret-loi du 13 avril 1940.

Le travailleur qui justifiera avoir été effectivement occupé dans le même établissement au cours des douze mois suivant le 1^{er} septembre 1939, pendant une période de temps équivalant à un minimum de quatre mois, aura droit, au cours de l'année 1940, à un congé payé

déterminé à raison d'un jour par mois de travail sans que la durée totale du congé légal exigible excède douze jours ouvrables.

Dans les établissements travaillant pour la défense nationale, le congé annuel peut être supprimé ou suspendu par décision du représentant du ministre mobilisateur lorsque les nécessités de la production l'exigeront. La même décision peut être prise par le Ministre du Travail pour d'autres catégories d'établissements. La suppression du congé donne lieu à l'attribution d'une indemnité compensatrice calculée au vingt-quatrième de la rémunération totale effectivement perçue dans l'entreprise par le travailleur au cours des mois pris en considération pour l'application de ses droits au congé.

Pour l'année 1941, le point de départ de la période prise en considération pour l'appréciation des droits au congé est fixé, en vertu de la loi du 22 avril 1941, au 1^{er} juillet 1940. Mais cette loi de 1941 dans un rectificatif du 12 avril 1941 précise que dans certains établissements, le congé annuel peut être fractionné, supprimé ou suspendu en tout ou partie par décision du Secrétaire d'Etat intéressé et du Secrétaire d'Etat au travail. A cet égard, les dispositions prévues dans cette loi sont beaucoup plus souples que celles du décret-loi du 13 avril 1940, puisque celui-ci prévoit catégoriquement la suppression ou la suspension du congé annuel (1).

(1) Consulter « Les congés payés en 1941 », par Paul Esmein dans la *Gazette des Prud'hommes*, n° 7, juillet 1941, p. 44-46.

5. — La situation des requis civils et affectés spéciaux

Dans les conflits modernes où le grand nombre combat activement, il faut en outre assurer pour les autres — ceux de l'arrière — une vie possible.

Afin de combler les vides innombrables causés dans les services publics et les entreprises privées d'intérêt général, on recourt normalement à la réquisition civile et à l'affectation spéciale.

Nous parlerons successivement de l'une et de l'autre.

Tout d'abord, la réquisition civile exécutée tant par l'autorité civile que l'autorité militaire, tend, non pas à augmenter les forces militaires, mais à donner aux services publics et entreprises privées, le contingent nécessaire de travailleurs.

Une loi très ancienne consécutive à la guerre de 1870-71, prévoyait deux sortes de réquisitions : l'individuelle pour des services momentanés (guides, conducteurs, etc...) et la collective, à titre permanent, mais seulement pour les entreprises limitativement énoncées par la loi, ou pour des transports militaires, et les établissements faisant face aux besoins de l'armée.

Avec la guerre 1939, le droit de réquisition est devenu pratiquement illimité, s'étend aux individus et aux collectivités pour le recrutement du personnel de toutes les entreprises intéressant les besoins civils ou militaires, et est exercé par les autorités civiles et militaires.

C'est la loi du 11 juillet 1938 (art. 14 à 19) et le décret du 28 novembre 1939 (art. 10 à 23) qui l'organisent.

D'après ces dispositions, sont susceptibles de réqui-

sition tous Français ou ressortissants français, majeurs de dix-huit ans, non soumis aux obligations militaires ou non encore appelés. Notamment, les fonctionnaires retraités, sous réserve d'avoir conservé l'aptitude suffisante, sont susceptibles de réquisition pendant cinq ans, depuis la cessation de leur activité pour reprendre un service, et restent à la disposition de l'administration dont ils dépendaient.

Aucune indemnité supplémentaire ne leur est dû en ce cas, si bien que l'on peut dire que la réquisition est gratuite.

Avec le décret-loi du 12 avril 1939, le droit de réquisition fut étendu aux étrangers jouissant du droit d'asile, bien que non astreints aux obligations militaires.

Telles sont les dispositions réglementant la situation des requis civils.

C'est grâce à elles que l'arrêt du 29 août 1939 a mis en état de réquisition l'ensemble du personnel des entreprises privées chargées de l'exécution de marchés administratifs, puis le décret du 11 septembre 1939 s'occupa des médecins non mobilisés leur enjoignant de continuer l'exercice de leur art sur place, ou de rejoindre tout autre poste en remplacement de confrères mobilisés.

Contraints de demeurer dans l'emploi qui leur est attribué, les requis civils sont dotés d'un statut par le décret du 19 août 1939 dont nous résumons les principales dispositions : les requis sont attachés à une entreprise, ou à un poste, ne peuvent les quitter sans autorisation, et doivent les suivre dans leurs déplacements. Ils sont tenus d'accomplir la besogne présente,

de faire les heures supplémentaires qui s'y rapportent, et ne peuvent interrompre le travail, ces obligations étant sanctionnées par l'art. 31 de la loi du 11 juillet 1938 modifiée par l'art. 1^{er} du décret du 1^{er} septembre 1939.

Dans l'exécution de son travail, le requis continue à profiter de la législation en vigueur, sauf restrictions prévues pour les entreprises d'intérêt général et reste soumis à l'autorité du chef d'entreprise qui doit substituer une retenue sur le salaire à la mise à pied.

Les requis civils peuvent être classés suivant qu'il s'agit de requis pour la défense passive, de requis travaillant dans les établissements privés et de l'Etat, des requis utilisés pour les administrations publiques. Chaque catégorie a son statut particulier sur lequel nous nous contentons de parler très brièvement.

1° Concernant les requis utilisés pour la défense passive, il faut se reporter aux articles 11 de la loi du 11 juillet 1938 et aux articles 18 à 33 du décret du 30 janvier 1939. Ils ne sont pas des fonctionnaires publics, ce sont des particuliers tenus de coopérer à la marche de services publics et demeurant tels.

Ils sont rémunérés de la même façon que les engagés. Mais ils reçoivent une somme calculée pour un certain nombre d'heures, sur un tarif de vacation horaire établi par le Ministre.

2° En ce qui concerne les requis attribués aux établissements et services privés dont le fonctionnement présente de l'intérêt pour la nation, un décret du 19 octobre 1939 a établi leur statut. Ils sont des particuliers travaillant pour le compte d'une entreprise pri-

vée d'intérêt national, sans avoir fait choix de cette entreprise, car ils y ont été affectés d'autorité. Ils ne peuvent quitter l'entreprise à laquelle ils ont été attachés. D'autre part, cette entreprise ne peut pas les congédier, mais elle peut soit les mettre à pied, c'est-à-dire réduire une partie de leur salaire, soit les mettre à la disposition de l'inspecteur du travail. L'autorité publique peut toujours déplacer les requis civils, les transférer d'une entreprise à une autre. Ils doivent se conformer aux directives à eux données par leur employeur.

3° Pour les requis employés dans des entreprises commerciales et industrielles privées dont le fonctionnement présente de l'intérêt pour la nation, leur situation est également réglée par le décret du 19 octobre 1939. La plupart des dispositions de ce décret s'appliquent à ceux qui sont attribués à une entreprise industrielle et commerciale de l'Etat. Ces requis civils travaillant dans ces entreprises se présentent comme des agents publics. Leur situation est légale et réglementaire. Ils touchent tous un salaire.

4° Pour les requis utilisés dans les administrations publiques, c'est au décret du 1^{er} septembre 1939 sur le personnel des administrations publiques en période de guerre qu'il faut se reporter. Ils touchent une rémunération égale au traitement de début de l'emploi dans lequel ils sont placés, ou au traitement de début de l'emploi auquel est assimilé celui auquel ils ont été appelés. Ils touchent aussi les indemnités de résidence et de charges de famille, dans les mêmes conditions que le personnel auxiliaire du service de l'Etat.

Il faut ici distinguer suivant que le poste occupé dans l'administration par le requis civil est ou n'est pas un emploi permanent dans les cadres organisés pour le fonctionnement des services publics.

Dans le cas où l'emploi ne correspond pas à un emploi permanent, le requis civil est tout simplement un particulier ou un collaborateur forcé coopérant à la marche d'un service public.

Si le requis civil est attribué à un poste permanent, il devient alors un fonctionnaire public.

Tout autre est la situation des affectés spéciaux. Comme les requis, ils sont attachés à un service public ou à une entreprise privée d'intérêt général, mais, contrairement à eux, ils sont soumis aux obligations militaires ; mais, pour eux, celles-ci, avec un statut militaire, en qualité de mobilisés, justiciables des tribunaux militaires, se sont transformées en devoir de continuer l'emploi ou fonction occupés dès le temps de paix.

Leur statut est réglementé par l'art. 52 de la loi du 31 mars 1928 sur le recrutement de l'armée, et les décrets des 17 février 1930, 5 mai 1939, 10 novembre 1939, 27 et 29 mars 1939.

De ces dispositions diverses, il résulte que les hommes du service auxiliaire et de la seconde réserve, peuvent, malgré leur mobilisation, et tout en continuant à être mobilisés, être affectés soit à leur emploi ou profession du temps de paix, soit à un emploi auxiliaire, si leur activité professionnelle est indispensable, soit aux besoins de l'armée, soit au fonctionnement des services publics, soit au maintien de la vie économique du pays. En cas de nécessité absolue, les mêmes dispositions sont

étendues par la loi du 31 mars 1928 aux hommes de la première réserve.

Etant donné le caractère exceptionnel de ces situations délicates à apprécier, et donnant forcément lieu à des difficultés et des réclamations nombreuses, ces affectations sont prononcées par l'autorité militaire pour des temps assez brefs : un mois au minimum, trois mois au maximum, avec faculté de renouvellement dans certaines conditions. D'ailleurs des Commissions de contrôle surveillent le fonctionnement de la mise en affectation spéciale, et une instruction du Ministre de la Guerre du 4 avril 1940, précédée d'une circulaire du 2 avril indique quelles affectations doivent être faites antérieurement à la mobilisation, et précise que c'est à titre exceptionnel que certaines furent opérées postérieurement. « Il est temps, dit le Ministre, de mettre fin à cette situation ». De sorte que, postérieurement au 1^{er} mai 1940, il n'a plus été prononcé d'affectations spéciales.

Des sanctions étaient nécessaires, sans doute, pour assurer le respect des règles relatives aux requis civils et affectés spéciaux. Elles n'avaient pas été prises dès le début. C'est pourquoi le décret du 10 novembre 1939 est venu combler cette lacune et a prévu dans quels cas les chefs d'établissements peuvent remettre à l'autorité militaire ceux qui ne donnent pas satisfaction.

Ce décret interdit aux employeurs d'occuper des affectés spéciaux ou requis civils, précédemment mis à la disposition d'un autre établissement sans intervention de l'autorité militaire (art. 14). Depuis le 10 novembre 1939, ils doivent aussi vérifier, grâce à la création d'un

certificat de travail obligatoire, que les travailleurs sont en règle.

En retour, les requis et affectés spéciaux ne peuvent être licenciés sans avertissement à l'autorité compétente. Tel est le cadre légal dans lequel dut se mouvoir le travail de la France en attendant le retour de la paix.

CONCLUSION

Si la guerre apporte peu de changements à l'économie intérieure dans les régimes autoritaires, il n'en va pas de même dans les pays dits démocratiques, où on gouverne et légifère pendant ce temps d'une autre manière.

C'est ainsi que, tout d'abord, des organismes publics, malgré la désorganisation causée par la mobilisation d'une partie de leur personnel, doivent être mis en état de fonctionner cependant ; puis, l'état de guerre entraîne une mainmise de l'Etat sur la direction de l'économie nationale, en multipliant ses interventions dans le double but de faire face aux besoins militaires, tout en assurant, au mieux, la satisfaction des besoins de la population de l'arrière. De plus l'Etat doit, par tous les moyens utiles se procurer les ressources nécessaires aux dépenses accrues par la guerre ; enfin, pour pouvoir réussir à mener à bien l'adaptation des institutions publiques à l'état de guerre, il faut se servir d'un certain autoritarisme dans la conception et l'action, ce qui entraîne parallèlement, l'atténuation de la prépondérance parlementaire, et la restriction des libertés individuelles.

Pendant la guerre 1914-18, cette adaptation d'un état

de choses nouveau, se fit progressivement sous la pression des événements, rien n'ayant été prévu pour une guerre de longue durée.

Pour la guerre de 1939, au contraire, les institutions publiques nécessitées par l'état de fait nouveau avaient été prévues, et même, en partie réalisées, si bien que dès les premiers mois de la guerre, l'accommodation était très avancée.

Trois causes, l'une de fait, les autres de droit, ont hâté et facilité cette transformation : tout d'abord l'expérience antérieure avait produit ses fruits, et on reprit ce qui avait réussi, on écarta ou modifia les mesures regrettables ; en outre la loi du 11 juillet 1938 sur « l'organisation de la nation en temps de guerre » avait prévu et organisé la compétence du pouvoir exécutif durant les hostilités, de sorte que l'on peut dire qu'elle rendit de grands services en mettant en place bien des choses avant que la guerre n'ait éclaté.

Enfin, grâce à la loi du 19 mars 1939, les pouvoirs exceptionnels accordés au pouvoir exécutif, permirent à celui-ci d'édicter rapidement par la voie des décrets-lois, les mesures nécessaires.

On alla plus loin sous ce rapport : la loi du 8 décembre 1939, modifiant l'art. 36 de la loi du 11 juillet 1938, a développé le système des décrets-lois et des pleins pouvoirs, en les faisant entrer dans le fonctionnement normal du régime.

C'est donc en grands progrès sur celle de 1914, que la législation de guerre de 1939 se présente. Au lieu de l'empirisme intervenant petit à petit au fur et à mesure

que se révélaiient les besoins, il y avait cette fois une organisation prévue et préparée.

Il lui manquait toutefois la codification et une vue d'ensemble coordinant toutes deux les dispositions diverses appliquées en des terrains différents.

Sans doute, il est difficile et délicat de concilier heureusement le respect de la légalité avec les nécessités d'un état de crise ou de guerre.

C'est pourquoi nous estimons souhaitable que dans le calme de la paix une législation de prévoyance soit faite pour les temps troublés.

Ce serait là une sorte de Code du droit public en période de crise ou de guerre, où seraient nettement définies et précisées les conditions de l'état de siège ou de guerre, et les répercussions de cette période troublée sur les droits et les devoirs des citoyens. Il nous paraît souhaitable que dans l'œuvre prochaine d'élaboration de la nouvelle constitution française, soit abordée et résolue la question des rapports du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif en période anormale de crise ou de guerre.

Une législation d'ensemble souple et précise à la fois, viendrait ainsi réduire au minimum les dangers de l'arbitraire en visant les éventualités prévisibles.

Aussi, conclurons-nous avec M. J. Barthélémy : « Le progrès du constitutionnalisme moderne a conduit à établir à l'avance une sorte de droit public des périodes de crise, à tenter, par conséquent, la conciliation entre les droits des citoyens et les exigences de la discipline ; rédigée en période de calme, elle a des chances d'être

convenablement élaborée : elle présente aussi l'avantage de prévenir les citoyens des sacrifices qui leur seront demandés au moment de la crise ».

Souhaitons que, l'heure enfin venue, on tienne compte de ce vœu dans la rédaction de la Constitution.

Vu : *Le Président*,
L. ROLLAND.

Vu : *Le Doyen*,
G. RIPERT.

Vu et permis d'imprimer.
Le Doyen de la Faculté des Sciences
chargé des fonctions de
Recteur de l'Académie de Paris,
Ch. MAURAIN.

BIBLIOGRAPHIE

A. — OUVRAGES

- BARTHÉLEMY (J.). — Droit administratif.
BERTHÉLÉMY (H.). — Traité élémentaire de droit administratif.
DUGUIT (L.). — Traité de droit constitutionnel, 1925.
FLORIOT (R.). — La hausse illicite et ses conséquences.
HAURIU (M.). — Précis de droit constitutionnel, 1929.
JÈZE (G.). — L'exécutif en temps de guerre. Les pleins pouvoirs (1927-1928).
ROLLAND (L.). — Précis de droit administratif, 1938 et Cours de droit administratif (Doctorat 1938 à 1940).

B. — THÈSES DE DOCTORAT

- BARRIÈRE (P.). — Le droit public français dans la première période de la guerre (Montpellier, 1922).
GALABRU (L.). — La liberté individuelle et la liberté de la presse en temps de guerre (Montpellier, 1918).
LERICHE (L.). — Les décrets du Chef de l'Etat ayant force de lois (Paris, 1941).
MIGNON (M.). — La pratique des décrets-lois devant la doctrine et la jurisprudence (Lille, 1938).
PLAIT (H.). — L'état de siège et la restriction des libertés individuelles pendant la guerre (Paris, 1920).

C. — REVUES

- Revue du droit public*, 1915, pages 155, 310, 345 et 1916, pages 72, 552. — Le Droit public en temps de guerre par Joseph Barthélemy.

Revue du droit public, juillet, décembre 1939 ; janvier, février, mars, 1940. — Le Droit public et la guerre, par Roger Bonnard.

Revue du droit public, 1917, pages 320 et suivantes. — L'administration locale en temps de guerre, par Louis Rolland.

L'Europe Nouvelle, 1939 et 1940.

Revue politique et parlementaire, 10 mai 1940, pages 129 à 141.
— Gouvernement de guerre par Mirkine Guetzévitch.

D. — RECUEILS DE TEXTES

Journal Officiel.

Bulletin Législatif Dalloz.

Gazette des Prud'hommes.

Gazette du Palais.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	Pages 1
--------------------	------------

PREMIÈRE PARTIE

LIBERTÉS PUBLIQUES

CHAPITRE I. — LA LIBERTÉ INDIVIDUELLE	17
1° <i>Liberté de circulation</i>	18
A) Pour les Français	21
B) Pour les Etrangers	23
2° <i>Liberté de résidence</i>	26
A) Etrangers en général et ressortissants alle- mands	26
B) Individus reconnus dangereux pour la défense nationale et la sécurité publique	29
C) Populations évacuées d'Alsace et de Lorraine.	34
CHAPITRE II. — LA LIBERTÉ DE RÉUNION ET D'ASSOCIA- TION.	39
1° <i>Liberté de réunion</i>	41
A) Interprétation large de l'expression « réu- nion »	43
B) Ajournement des réunions électorales	45
2° <i>Liberté d'association</i>	48
A) Associations formées par le parti communiste.	51
B) Associations étrangères	52
C) Œuvres de charité et de bienfaisance	53
D) Associations secrètes	54

	Pages
CHAPITRE III. — LA LIBERTÉ DE LA PRESSE	57
1° <i>Régime de la presse pendant la guerre de 1914</i> ..	61
2° <i>Censure et répression en matière de presse pendant la guerre de 1939</i>	65

DEUXIÈME PARTIE

LIBERTÉS D'ORDRE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

CHAPITRE I. — LA LIBERTÉ DU COMMERCE ET DES PROFESSIONS	75
1° <i>Prohibition des importations et exportations</i> ...	77
2° <i>Déclaration obligatoire des stocks</i>	78
3° <i>Autorisation préalable pour la création ou l'extension des établissements commerciaux, industriels ou artisanaux</i>	81
CHAPITRE II. — L'INTERDICTION D'EXPORTATION DES CAPITAUX.	83
CHAPITRE III. — LE RATIONNEMENT DES CONSOMMATIONS	93
CHAPITRE IV. — LA RÉGLEMENTATION DES PRIX EN TEMPS DE GUERRE	111
1° <i>Blocage des prix</i>	114
2° <i>Déroptions au blocage des prix</i>	120
3° <i>Majorations illicites des prix</i>	125
4° <i>Publicité du prix</i>	129
5° <i>Sanctions de la réglementation sur les prix</i>	133
CHAPITRE V. — LA LIBERTÉ ET LE RÉGIME DU TRAVAIL..	142
1° <i>Prolongation de la durée du travail et rémunération supplémentaire</i>	143
2° <i>Sort des conventions collectives et politique des salaires</i>	147
3° <i>Désignation des délégués-ouvriers</i>	148
4° <i>Système des congés payés</i>	150
5° <i>Situation des requis civils et affectés spéciaux</i> ..	152
CONCLUSION.	159
BIBLIOGRAPHIE.	163

TEPAC, 9, rue de Mézières, PARIS (VI^e)
